UNIVERSITÉ DE RENNES — FACULTÉ DE DROIT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE LE LUNDI 23 JUIN 1924 A 15 HEURES

PAR F. MUSSO

L'ORGANISATION

DU

Placement des Travailleurs

Membres du Jury :

MM. FETTU, Professeur, *Président de la Thèse ;*
BODIN, Professeur ;
GIRAUD, chargé de Cours.

RENNES
IMPRIMERIE DE L'OUEST-ÉCLAIR
38, rue du Pré-Botté, 38

1924

L'ORGANISATION

DU

PLACEMENT DES TRAVAILLEURS

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE RENNES — FACULTÉ DE DROIT

L'ORGANISATION

DU

Placement des Travailleurs

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE LE LUNDI 23 JUIN 1924 A 15 HEURES

PAR F. MUSSO

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

Membres du Jury :

MM. FETTU, Professeur, *Président de la Thèse ;*
BODIN, Professeur ;
GIRAUD, chargé de Cours.

RENNES
IMPRIMERIE DE L'OUEST-ÉCLAIR
38, rue du Pré-Botté, 38
—
1924

INTRODUCTION

La plupart des maux qui atteignent la classe ouvrière se manifestent par le chômage, la suspension de travail qui prive l'individu de ses ressources habituelles et l'empêche de parer aux nécessités de son existence.

Le chômage peut avoir, il est vrai, diverses origines : volontaire, causé par la paresse ou la grève, il ne saurait retenir l'attention des pouvoirs publics que par sa répercussion sur l'économie nationale.

Toutefois il est le plus souvent involontaire, qu'il fasse cortège à la maladie, ou qu'il dépende de l'absence de travail. Dans le premier cas, quelque soit la tristesse de sa situation, l'ouvrier accepte avec résignation son sort, car il sait qu'il n'appartenait à personne de le préserver. Il sollicitera l'assistance de la Société, à défaut d'une prévoyance personnelle que la loi sur les assurances sociales va bientôt lui imposer.

Au contraire, le chômage par manque de travail est le plus difficilement toléré. Celui qu'il atteint rend facilement l'Etat responsable de sa détresse. Il adopte, à juste titre, semble-t-il, le postulat qu'une société bien faite ne doit négliger aucune des forces productives dont elle dispose. Il critique un ordre social dans lequel il n'a pu trouver place et proclame hautement son droit de vivre. « Si « l'homme a droit à la vie, écrit Louis Blanc, il faut bien qu'il ait « droit au moyen de la conserver. Ce moyen, quel est-il ? Le tra- « vail ! »

Les professions ne sont pas toutes exposées au chômage dans les mêmes conditions. Il en existe pour lesquelles la suspension de travail se présente avec une telle régularité, ou dans une proportion si forte relativement à la main-d'œuvre, que l'ouvrier peut estimer et récupérer à l'avance la perte de salaire qu'il subira. Tel est le cas des industries saisonnières. Lorsque, par contre, le chô-

mage frappe une profession généralement épargnée, il devient infiniment douloureux pour le travailleur dépourvu de réserves. L'assistance et l'engagement de nouveaux travaux sont des moyens curatifs onéreux et peu efficaces. Soulager la misère du chômeur est bien, éviter le chômage est mieux, et cela n'est possible que par une équitable répartition de la main-d'œuvre à l'intérieur du pays.

Equilibrer les besoins et les disponibilités de travailleurs dans chaque région, assurer pour les effectifs sans emploi le transfert dans des contrées où ils pourront être utilisés, centraliser le placement pour assurer dans la plus large mesure ces échanges qui sauvegardent les intérêts des producteurs et l'existence même des travailleurs, tel est le vaste programme qui s'offre à un gouvernement soucieux du bien-être de sa classe ouvrière.

En France, avant la guerre de 1914, le chômage était rare en raison de notre faible natalité; on conçoit dès lors que l'organisation du placement public ne se soit pas présentée avec le caractère d'urgence qu'elle offrait dans d'autres pays. Malgré de nombreuses discussions, elle était encore inexistante avant les hostilités : c'est qu'elle apparaissait alors beaucoup moins comme un moyen de combattre le chômage que de saper l'activité des bureaux payants, rendus odieux par leurs abus.

Cependant les bases d'un service public de placement étaient établies, des directives avaient été données. C'est d'après elles que le placement allait s'établir pendant la guerre sous la pression des événements.

Telle que cette organisation s'est créée à la faveur des circonstances, réalisera-t-elle l'unité du marché du travail que nous recherchons. Ce sera le sujet de notre étude.

Dans un livre I, nous retracerons les tâtonnements de l'avant-guerre. Un livre II nous permettra d'examiner le système actuel. Enfin un troisième livre comportera l'étude des projets de réforme et dégagera les conclusions qui ont paru s'imposer.

LIVRE I

HISTORIQUE DU PLACEMENT

LIVRE I

HISTORIQUE DU PLACEMENT

CHAPITRE PRELIMINAIRE

Définitions et sources de statistique

La question du placement ne remonte guère qu'au milieu du Moyen-Age. Intimement liée à l'abolition du servage, elle apparaît le jour où les travailleurs affranchis, devenus libres de changer de maître et de se déplacer, assumèrent la responsabilité de leur propre existence et l'obligation de se procurer eux-mêmes du travail.

Avant cette époque, le contrat de travail n'existe pas, l'ouvrier est serf (soit par la naissance, soit par toute autre cause indépendante de sa volonté). Il n'a pas la faculté de choisir son maître et de débattre les conditions de son travail. Or le placement est un acte volontaire, c'est l'acte par lequel un homme consent à travailler pour le compte d'un autre homme. Plus tard, et par extension, il sera considéré comme le fait qui procure à l'ouvrier les moyens de se placer, et le problème consistera précisément à trouver l'organisation la plus apte à faire connaître au chômeur les emplois vacants.

Faute d'une organisation de ce genre, dans la période qui suivit l'abolition du servage, la situation du travailleur fut assez misérable. Sans doute le serf, parfois maltraité, voyait sa liberté entièrement aliénée, mais son existence matérielle était assurée; elle ne le fut plus quand il eut conquis la faculté de disposer de lui-même. Libre de louer ses services à qui bon lui semblerait, il s'aperçut

bientôt qu'il les louerait à qui voudrait les utiliser, il eut la préoccupation de rechercher son employeur avec l'alternative de le trouver ou de périr de faim.

Il dut aller de porte en porte, de ville à ville, chercher *directement* un patron.

Plus tard seulement des intermédiaires s'offriront à lui : institutions charitables d'abord, ensuite camarades d'infortune qui se grouperont; plus tard enfin, commerçants qui lui proposeront, contre rémunération, de lui indiquer les emplois vacants susceptibles de lui convenir. Grâce à ces agents, possédant une sphère d'action plus étendue, des moyens d'information plus puissants, il saura mieux, mais *indirectement*, à quel employeur se présenter.

Ce n'est guère qu'à dater de la Révolution de 1789, que vint l'idée de substituer à ces « courtiers d'emplois », des organismes administratifs, destinés à remplacer le *placement privé* par celui d'*offices publics*, dont les services étaient gratuits. Les nouvelles institutions se développèrent si timidement qu'elles constituaient encore des quantités négligeables à la déclaration de guerre en 1914. Mais l'ingérence profonde de l'Etat dans la vie économique des citoyens, rendue nécessaire par la lutte entre les belligérants, constitua pour elles un stimulant exceptionnel. Elles se multiplièrent alors rapidement, établirent nettement leur prépondérance et s'attachèrent à l'unification du marché du travail, en échangeant entre elles continuement tous les renseignements nécessaires.

Pour mieux apprécier les conditions dans lesquelles se présente actuellement ce marché du travail, nous avons estimé indispensable de connaître sa situation en 1914, au moment où notre industrie et notre agriculture allaient subir de graves atteintes. A cet objet, une méthode s'est offerte à nous : décrire dans des exposés chronologiques comment les diverses formes de placement sont apparues dans notre histoire, montrer comment chacune d'elles à survécu au cours des siècles, puis établir nettement pour chacune également l'importance qu'elle avait su conserver en 1914, le rôle qu'elle était susceptible de jouer dans l'œuvre du placement général, c'est-à-dire dans la recherche de cet équilibre du marché du travail qui naît de la correspondance des offres d'emplois avec les disponibilités de main-d'œuvre.

Nous ferons appel aux résultats des statistiques pour mieux graduer cette évolution. Quatre enquêtes sont intervenues et ont été consultées par nous. Malheureusement, nous avons du écarter d'une

façon générale la plus récente, décidée le 30 octobre 1912 par l'Association française pour la lutte contre le chômage et réalisée sous la forme de questionnaires adressés à chaque organisation par l'entremise du Ministre du Travail. Elle aurait cependant présenté un intérêt particulier dans un chapitre dont le titre aurait pu être : « Situation du placement en 1914 » [1]. Mais ses résultats recueillis et publiés suivant des principes différents de ceux des trois autres enquêtes ne sauraient être rapprochés de ces derniers [2]. Sans doute les prendrons-nous parfois en considération. Ils ont encore une valeur propre s'ils n'en ont aucune au titre d'éléments de comparaison avec les trois statistiques antérieures.

Celles-ci ont été établies par l'Office du Travail. La plus ancienne a été publiée en 1893 et concerne des chiffres recueillis en 1891 et 1892. Elle forme un volume intitulé « Le Placement ». La seconde porte sur les années de 1893 à 1898, mais il nous a paru préférable de retenir uniquement la moyenne des deux dernières années 1897 et 1898 qu'il nous a été facile d'extraire de l'ouvrage spécial « Seconde enquête sur le placement des employés, des ouvriers et domestiques », ouvrage paru en 1901 et édité, comme le précédent, par l'Imprimerie Nationale.

La troisième, publiée dans les Bulletins de l'Office du Travail des années 1910 et 1911, a été effectuée en 1909. Elle présente une grave lacune. Limitée, en effet, au seul placement gratuit, elle n'indique pas l'importance des opérations des bureaux payants. Cette situation devrait en principe nous empêcher de déterminer pour l'ensemble du pays le chiffre global des placements réalisés au cours de la période visée. Toutefois, nous avons considéré possible d'utiliser des données approximatives dans une étude qui a pour but de décrire à larges traits l'évolution générale du placement et d'en fixer le terme à la déclaration de guerre, au moment où la main-d'œuvre allait poser d'importants et urgents problèmes.

(1) V. *Bulletin trimestriel de l'Association internationale pour la lutte contre le chômage*, juillet-septembre 1913 ; *Bulletin officiel du Ministère du Travail*, 1913, pp. 1090 et 1104.

(2) C'est ainsi que les chiffres relatifs aux sociétés de secours mutuels ont été répartis en deux rubriques d'une part avec les compagnonnages et les syndicats mixtes, d'autre part avec les associations de bienfaisance. Il en résulte que les données concernant les compagnonnages, syndicats, établissements de bienfaisance et sociétés de secours mutuels ne peuvent être comparées avec celles des trois autres enquêtes dans lesquelles ces diverses catégories ont été nettement différenciées.

Nous aurions pu, dès lors, adopter pour l'année 1909 soit le chiffre des placements payants atteints en 1898 (598.447), soit celui de 1913 (357.129). Mais l'écart même qui existe entre ces résultats indique une régression trop rapide des bureaux payants pour que l'un ou l'autre puisse être présumé comme suffisamment voisin de la réalité. Nous avons cru faire œuvre de meilleure statistique en tenant pour continue la transformation qui s'est poursuivie de 1898 à 1913 et en posant une règle de trois : en effet, si en quinze ans (1898 à 1913) les placements payants se sont abaissés de 598.447 à 357.129 c'est-à-dire de 241.318 unités, en dix ans, de 1898 à 1909, il est loisible de penser qu'ils se sont réduits des 10 quinzièmes de ce chiffre c'est-à-dire de : 160.878.

Ils ressortiraient ainsi en 1909 à 598.447 — 160.878 = 437.569. Le chiffre de l'ensemble des placements effectués dans cette année comporterait dès lors 756.451 placements gratuits et 437.569 payants. Il atteindrait 1.194.020 (1).

Il faut noter ici que ces données, comme celles qui seront relevées dans les autres éléments de notre étude sont relatives aux seuls *placements à demeure*. Nous n'avons pas cru devoir retenir les placements dits « en extra » qui ont trait au recrutement d'un personnel pour une durée très brève réduite le plus souvent à une journée (2). Souvent répétés pour le même employé, ils sont nécessairement en nombre très élevé. Leur incorporation aux statistiques serait de nature à fausser complètement nos comparaisons; car ils ne présentent ni les caractères, ni la valeur sociale des premiers.

(1) Signalons également que deux enquêtes partielles furent faites par l'Office du Travail. L'une, en 1907, porta sur « le placement des employés ouvriers et domestiques à Paris depuis la promulgation de la loi de 1904 ». Elle fut publiée sous ce titre en 1909 par l'Imprimerie Nationale. L'autre eut lieu en 1910 et fut limitée aux bureaux municipaux et syndicats ouvriers ou mixtes, compte rendu en a été donné dans le B. O. T. de mai 1912, p. 457.

(2) Le décret du 28 mars 1922 en donne la définition suivante : « Par « placements en extra, il faut entendre ceux qui sont faits pour une durée « déterminée ne dépassant pas une semaine, ou ceux dont la durée, quoique « déterminée, ne doit pas normalement dépasser une semaine, en raison de « la nature des travaux ou des usages de la profession. »

SECTION I

LE PLACEMENT DIRECT

Avant même que le servage ait été complètement aboli, on voyait de temps à autre des ouvriers se rendre de porte en porte pour offrir leurs services.

Démarches souvent vaines, car les employeurs appartenaient généralement à des corporations dont les statuts interdisaient de recourir à des travailleurs qui ne fussent pas utilisés dans un atelier de leur profession. Le « Registre des Mestiers et Marchandises de la ville de Paris », d'Estienne Boileau, garde de la Prévôté de Paris de 1258 à 1267, indique à cet égard [1] : « Que nul de cy en « avant dudit mestier, soit maistre ou valet, ne puisse ouvrer dudit « mestier, chiez marchant, ne chiez bourgeois, ne chiez autres quel- « qu'il soit, si ce n'est chiez maistre du mestier, si ce n'est à très « noble prince, en service spécial duquel il seroit. »

Il arrivait donc fréquemment que l'ouvrier, en quête d'ouvrage, ne pouvait prétendre à un emploi qu'il eut été susceptible de remplir mais que les règlements corporatifs lui défendaient.

Ces restrictions n'étaient d'ailleurs pas les seules. Les ouvriers durent souvent dans leur travail se plier à une série d'usages locaux. Enfin pour limiter la concurrence et afin de s'assurer une main-d'œuvre bon marché, les statuts des couteliers, en 1565, n'hésitèrent pas à déterminer le nombre maximum de travailleurs qui pouvaient être embauchés par un même patron; déjà, en 1351, le roi Jean le Bon avait interdit aux maîtres de se disputer leur personnel par des surenchères sur les salaires.

Ce personnel était habituellement loué à l'année. Mais il existait une main-d'œuvre auxiliaire, recrutée pour des travaux exceptionnels de moindre durée. L'employeur allait la choisir à date fixe dans des lieux déterminés.

Les statuts des Foulons, rédigés au XIII[e] siècle, sont les pre-

(1) Estienne Boileau, *Registre des Mestiers*, 1292, pp. 69, 92, 366 et suiv.

miers à faire mention de ces marchés de travailleurs qui se généralisèrent rapidement [1].

En 1320, le bailli de Rouen eut à examiner une demande des ouvriers tisserands qui désiraient obtenir une place et invoquaient ce fait que « tous autres mestiers ont plache pour eux alouer » [2]. C'est que l'emplacement, une fois accordé, avait fini par demeurer réservé à la corporation qui se l'était vu affecter [3].

Ce privilège n'allait pas sans conflit, mais ne constituait pas le seul inconvénient des marchés d'embauchage. Ceux-ci attiraient à eux toute une population de gens sans travail qui avaient placé leurs espoirs dans les débouchés de la ville. Beaucoup parmi ces chômeurs étaient de mauvais ouvriers, incapables ou paresseux, qui ne parvenaient à se maintenir dans aucun emploi. Parfois pendant des journées entières, ils restaient oisifs et désœuvrés sur les lieux d'embauche, y tenaient de véritables réunions publiques et s'exaspéraient mutuellement de leur misère, sans chercher à la combattre.

Les intempéries, auxquelles ces corps mal nourris, mal vêtus s'exposaient, faisaient parmi eux des ravages. Le Conseil municipal les prit en pitié et construisit des abris couverts remplacés, plus tard, par une Bourse du travail.

Cette population misérable n'en demeurait pas moins une menace pour l'ordre public : en elle grondaient sourdement des sentiments de révolte, prêts à éclater si les pouvoirs publics montraient quelque faiblesse.

Malgré leur danger, ces marchés du travail ont continué à se tenir jusqu'à nos jours : « Le Livre commode des Adresses de Paris pour 1692 » indique les emplacements de certains d'entre eux à cette époque [4], et le « Dictionnaire historique de la ville de Paris », publié en 1779, donne une liste des lieux d'embauchage attribués à chacune des professions qui avaient été instituées en communauté par l'édit de 1776 [5]. Actuellement encore, dans nos

(1) Est. Boileau, *op cit.*, p. 132 : « Se li vallées ne sont commandées, cil « doivent aler en la place jurée à l'Aigle au quarrefour des chants pont eux « alouer. »

(2) Office du Travail. *Le placement*, p. 8.

(3) *Miracles de Saint-Louis*, nos 56, par le Sire de Joinville, 1761, p. 507.

(4) Abraham du Pradel, *Le livre commode des adresses de Paris*, 1692, vol. 2, p. 49. — Henrotte, *La question de l'embauchage*, th. Lille, 1907, p. 30.

(5) Delacour, *Etude sur le placement des ouvriers en France*, th. Rennes, 1909, p. 31.

campagnes, les jours de fête ou de marchés, les domestiques des deux sexes vont sur la place publique pour se faire embaucher, ce sont les « loues » ou « assemblées ». Le placement sur la voie publique se rencontre également chez les dockers; dans certains ports, les équipes sont constituées sur le quai par un personnel que les contre-maîtres recrutent sur place.

La seconde enquête, que fit l'Office du Travail pendant la période comprise entre 1898 et 1901, permit d'apprendre qu'en dehors des marchés exceptionnels agricoles, ou des marchés de dockers, il existait encore dans 18 départements des « places de grève » sur lesquelles, de façon permanente ou temporaire, s'effectuaient les embauchages. Elles n'étaient guère que 77 à cette époque (31 pour le bâtiment, 25 pour l'industrie, 21 pour l'agriculture). Les pratiques habituelles en ces lieux ont rendu difficile l'appréciation exacte de l'importance des opérations qui s'y traitaient. D'une façon générale, ces marchés sont apparus de moins en moins fréquentés [1].

(1) Office du Travail. *Seconde enquête sur le placement*, 1901, p. 53.

SECTION II

LE PLACEMENT INDIRECT

CHAPITRE PREMIER

Le placement charitable

Le placement charitable apparut le premier au Moyen-Age. Dès le XI[e] siècle, les Sœurs de Sainte-Opportune se proposèrent de retirer de la rue et de placer « les pauvres femmes et filles qui n'ont aucune retraite et qui cherchent condition ». Leur établissement s'appelait la « Maison Dieu de Sainte-Catherine » et logeait pendant trois nuits consécutives les filles sans travail, venues de province dans l'espoir de trouver un emploi à Paris [1].

Les institutions religieuses de cette nature se développèrent rapidement sous l'Ancien régime, Mais la plus grande partie d'entre elles disparurent à la Révolution de 1789. Parmi celles qui subsistèrent il faut signaler « La Maison des Sœurs de la Croix » qui, en 1891, effectua 3.800 placements et reçut 4.000 pensionnaires; le « Patronage de Saint-Joseph » qui, à la même époque, plaçait annuellement 1.600 jeunes filles [2], et la Maison de la rue Montmorency dont la fondation remonte au XV[e] siècle et semble pouvoir être attribuée à Nicolas Flamel.

(1) Piganiol de la Force rapporte que « aucunes fois les lits sont si pleins « qu'aucunes desdites femmes et filles sont contraintes de coucher entre les « deux portes de la maison où on les enferme de peur qu'elles ne fassent « mal ouqu'il ne leur advienne inconvénients de nuict ». (Description de la ville de Paris, 1765, t. II, p. 149.)

(2) Bard, *Etude sur les bureaux de placement*, 1900, p. 8.

Au point de vue du placement, les communautés religieuses marquèrent tout d'abord une prépondérance par rapport aux associations laïques. La cause en fut dans la grande autorité dont jouissait l'Eglise sous la Royauté, puis dans les tendances individualistes de la Révolution qui interdit tout groupement civil.

La loi de 1901 devait favoriser le développement des sociétés philanthropiques, tandis que les mesures prises à l'égard des congrégations venaient ralentir l'activité des établissements religieux. Le tableau ci-dessous montre que ces deux mouvements furent loin de se compenser.

Années	Chiffre du placement général.	Placements par institutions charitables laïques ou religieuses.	Nombre d'institutions ayant répondu.	Pourcentage colonne 3 x 100 / colonne 2
1891	626.000	26.000	76	4.15
1898	827.797	49.500	189	5.97
1909	1.194.020	33.871	77	2.83

Le placement charitable, par ailleurs surtout consacré aux domestiques, est en voie de régression rapide. Il n'a jamais eu pendant ces dernières années une importance suffisante pour pouvoir constituer le fondement d'un véritable système de placement. Il apparaît comme un faible appoint apporté de manière désordonnée à l'œuvre générale [1].

CHAPITRE II

Le placement par le groupement des intéressés

Deux catégories de personnes sont particulièrement intéressées au placement : le maître et l'ouvrier. Sous les premiers aspects de l'industrie nationale, elles apparaissent comme ayant eu rapidement conscience de cette communauté d'intérêt. L'embauche se réalise à l'intérieur de la corporation ou du métier libre, en plein

(1) Office central des œuvres de bienfaisance. *La France charitable et prévoyante* (1899).

accord entre employeurs et employés. Bientôt cependant cet accord disparaîtra et la classe ouvrière verra des avantages à organiser des services de placement qui lui soient propres : ce sera l'œuvre des compagnonnages.

§ 1. Les Compagnonnages.

Jusqu'au X[e] ou XI[e] siècles, les seules formes de la production sont l'industrie domestique ou domaniale : le travail des membres d'une même famille ou le travail au profit d'un seigneur d'un groupe d'ouvriers serfs traditionnellement attachés à l'exploitation. Toutefois, dès cette époque, apparaît un rudiment d'artisanat urbain qui se développe dans les faubourgs des villes et reste cependant sous la domination seigneuriale dont le champ d'action va se limiter bientôt.

Au XI[e] siècle, on constate l'existence d'une classe d'hommes, spéciale, indépendante du domaine, distincte de la classe des serfs, et vivant du produit de son travail : ce sont de petits patrons, de petits marchands, de petits ouvriers.Ils forment, avec la permission de l'Eglise, des associations de piété, des confréries et des charités auprès desquelles s'agglutineront des groupements professionnels : les métiers ou ministériales. Ceux-ci ne tardent pas, au cours du travail d'émancipation urbaine, à devenir le cadre normal de la production et cela sous deux formes principales : le métier libre et la corporation jurée [1].

Le métier libre est pourvu d'un monopole de fait pour la fabrication et la vente. Sous la garantie d'un certain nombre d'obligations communes, il groupe la plupart des artisans auxquels il assure le bénéfice de la liberté et de la dignité professionnelles, sans les dresser en corps privilégié contre les classes gouvernantes [2].

La corporation ou la communauté jurée de métier est tout d'abord beaucoup moins répandue qu'on ne le croit généralement. Elle constitue un régime d'exception au XII[e] et XIII[e] siècles; car elle est combattue par l'Eglise, la noblesse et le patriciat bourgeois [3] : Paris en comporte 100 sous saint Louis, Amiens 26, Poitiers 18. La corporation jouit d'un monopole concédé pour la pro-

(1) Hauser, *Des divers modes d'organisation du travail dans l'ancienne France* (revue d'histoire mod. et contemp., t. VII, p. 357).

(2) Boissonnade, *Essai sur l'organisation du travail en Poitou*, Paris, 1899.

(3) Boissonnade, *Le Travail dans l'Europe chrétienne du Haut Moyen-Age*, p. 261.

fession qui l'intéresse. Mais cet avantage est en fait bien amoindri par la survivance du travail caché à domicile, par la concurrence des forains, par le pouvoir que possède l'autorité souveraine de reconnaître la liberté du travail.

Dans la corporation jurée, comme dans le métier libre, existe une forte hiérarchie. L'ouvrier est astreint à un apprentissage de durée variable et, pour devenir patron ou compagnon, il lui suffit de faire le « chef-d'œuvre », alors simple et facile de réalisation, de supporter des droits d'entrée et de faire les frais d'une collation peu coûteuse : Il ne diffère du maître que par une simple inégalité de fortune, il voit reconnaître son droit au travail et des garanties lui sont données contre la concurrence de la main-d'œuvre foraine (1).

Mais au XV[e] et au XVI[e] siècle, les rapports entre maîtres et ouvriers s'altèrent. La faute en est à la monarchie triomphante qui se subordonne de plus en plus les communautés d'arts et métiers et les multiplie en les dénaturant (2) : le chef-d'œuvre est devenu difficile et onéreux. Louis XI a créé les lettres de maîtrise qui dispensent de l'épreuve contre le paiment de certains droits. Le patronat devient une situation privilégiée qui est accessible à la seule classe aisée et pour laquelle les fils de patrons bénéficient d'avantages particuliers. Les ouvriers constituent désormais une catégorie spéciale de travailleurs et engagent la lutte contre leurs employeurs (3). Des confréries se forment, à la fois consacrées au culte d'un saint et constituées aux fins d'entraide mutuelle. Leur nombre et leur activité s'accroient rapidement jusqu'au XVII[e] siècle, malgré l'opposition du pouvoir royal sollicité par les maîtres (4), et celle de l'Eglise qui prend ombrage des rites religieux pratiqués

(1) La situation de l'ouvrier est loin d'être misérable au XIII[e] siècle, un compagnon couvreur non nourri recevait 2 francs par jour. Or, un poulet coûtait de 0 fr. 32 à 0 fr. 50 ; un porc de 6 à 12 francs ; une douzaine d'œufs de 0 fr. 11 à 0 fr. 12 ; un hectolitre de vin de 5 à 15 francs.

(2) Henri DELACOUR, *Etude sur le placement des ouvriers en France*, Rennes, 1909.

(3) Turgot disait dans le préambule de l'édit supprimant les communautés d'arts et métiers : « Ceux (les compagnons) dont la fortune ne peut suffire aux sacrifices exigés par l'acquisition des lettres de maîtrise sont réduits à n'avoir qu'une situation précaire sous l'empire des maîtres, à languir dans l'indigence ou à porter hors de leur patrie une industrie qu'ils auraient pu rendre utile à l'Etat. »

(4) Par exemple : Edit du 28 décembre 1642 contre les compagnons imprimeurs de Lyon qui avaient fomenté une grève. — Sentence du Châtelet contre les compagnons cordonniers de Lyon. V. Office du Travail. *Le placement*, 1893, p. 14.

par des sociétés dont beaucoup s'efforcent de demeurer secrètes [1].

Par ses tendances même, la Révolution française, hostile à toute association, voit avec défaveur des groupements dont le but caché est trop souvent de contraindre les ouvriers à la grève. L'article 7 du décret des 2-17 mars 1791 abolit les corporations, l'article 1er du décret du 14 juin 1791 interdit de les rétablir en fait, la loi du 22 germinal an XI vient prohiber la coalition d'ouvriers pour empêcher le travail. Les sociétés compagnonniques sont ainsi officiellement dispersées, elles vont subsister cependant et leur activité devenue plus sourde en sera d'autant plus dangereuse.

Comment s'opérait donc les placements dans les premiers compagnonnages ? L'ouvrier au XVIe siècle effectuait son « Tour de France » [2]. Quand il arrivait dans une nouvelle ville, il se présentait à l'auberge de la société dont il était membre; il allait ainsi chez ce qu'on appelait « la mère ». Il se faisait reconnaître de ses camarades par des signes déterminés et mystérieux. L'obligation dans chaque groupement était la même : « devoir d'aide et de partage du travail ». Le nouveau venu était assisté et hébergé aux frais de la caisse commune jusqu'à ce qu'un emploi lui fut assuré. Si le travail ne pouvait être partagé, s'il n'existait aucune place disponible, il était de règle que le plus anciennement établi cédat la place au dernier arrivé [3]. Un préposé spécial : « le rôleur », se chargeait de contrôler le respect de ces divers usages. Il recherchait les emplois vacants pour les compagnons sans travail, il s'occupait de lever l'acquit des patrons et d'obtenir le visa du livret de l'ouvrier lorsqu'un de ses camarades venait à quitter la ville. Il avait, comme on le voit, des attributions considérables. Il voulut abuser de la situation et exigea une rétribution pour les placements qu'il effectuait. Il l'obtint sous forme d'un prélèvement qu'il opéra sur les arrhes remises par le patron à l'ouvrier au moment de l'embauche. Bientôt ce prélèvement atteignit les 2/3 des arrhes. Les compagnons manifestèrent une répugnance croissante à laisser percevoir

(1) Le 30 mai 1658, l'Official de Paris, suivi par tous les Archevêques de province prononçait l'anathème contre elles (Martin Saint-Léon, *Le compagnonnage*, 1901, pp. 10 et 11).

(2) Le Tour de France était sensiblement le même pour toutes les corporations ; il comprenait les villes suivantes : Paris, Sens, Auxerre, Chalon-sur-Saône, Lyon, Avignon, Marseille, Nîmes, Montpellier, Béziers, Toulouse, Bordeaux, La Rochelle, Nantes, Tours et Chartres.

(3) E. Levasseur, *Histoire des classes ouvrières depuis la conquête de Jules César jusqu'à la Révolution*, 1859, p. 501.

ces sommes sur leurs premiers salaires, puis saisirent finalement en 1830 le prétexte de la disparition des rites religieux et de la hiérarchie qui présidait au fonctionnement de la société, pour supprimer le rôleur et abolir ainsi les droits qu'il retenait.

Avec le rôleur, l'âme même du compagnonnage se trouvait éteinte. Il n'y avait désormais personne pour diriger les efforts de la société, pour prendre l'initiative de la lutte contre le patronat et ramener l'autorité des ouvriers timides sous celle des plus audacieux. Déjà pourchassé par la Révolution, désormais privé de sa tête, le groupement se désagrégait, perdait son caractère syndicaliste, revêtait un troisième aspect (1), sous lequel il apparaît encore aujourd'hui, celui d'une association charitable qui s'est donné pour mission d'effectuer l'enseignement professionnel.

A ce titre, il est encore appelé à s'occuper de placement, puisqu'après la formation de l'ouvrier il est tout naturellement entraîné à chercher un emploi à son ancien élève. Les trois statistiques, dont ce travail tient compte, concernent uniquement ce troisième état.

Années.	Total du placement général.	Total des placements réalisés par les compagnonnages.	Nombre de compagnonnagee ayant répondu	Pourcentage colonne 3 x 100 / colonne 2.
1891 (2)	626.000	6.200	15	0.99
1898 (3)	827.797	5.300	15	0.64
1909 (4)	1.194.020	2.681	7	0.22

M. Jourdan écrivait en 1904 : « D'une étude très documentée « sur la question, le nombre des compagnons s'élève actuellement « de 20.000 à 25.000, se répartissant en une quarantaine de sociétés « dont les plus importantes sont celles du « Devoir de Liberté » « (enfants de Salomon); du « Devoir » (enfants de maître Jacques « et de Soubise), et l' « Union compagnonnique ». Les opérations « de placement effectuées par ces sociétés deviennent insignifiantes. »

(1) Les ouvriers cherchèrent bien à former sous forme d' « Union » des fédérations ouvrières où l'égalité entre tous était la règle. Le placement était assuré par un ouvrier qui enregistrait gratuitement les offres et demandes d'emplois, mais faute de ressources suffisantes, le service fut mal fait et tôt abandonné.

(2) Office du Travail. *Le Placement*, 1893, p. 105.

(3) Office du Travail. *Seconde enquête sur le placement des employés, des ouvriers et des domestiques*, 1901, p. 50.

(4) *Bulletin officiel du Ministère du Travail*, mars 1911, p. 235.

Cette opinion vient souligner les résultats que nous avons consignés ci-dessus et c'est sans hésitation que nous pouvons conclure avec M. Jourdan que « le compagnonnage est une forme ancienne « de la vie économique, qui a fait son temps » [1]. Malgré l'esprit qui l'animait, il est tombé en désuétude parce que d'autres cadres juridiques, d'autres concepts mieux adaptés sont venus s'offrir aux groupements pour faciliter leurs moyens d'action.

M. Becci avait constaté qu'en matière de placements, les sociétés compagnonniques présentaient la plus grande perfection au point de vue des garanties morales et professionnelles de leurs membres [2]. Ce point est indiscutable. Il est certain que l'union compagnonnique vérifiait soigneusement les connaissances techniques de l'ouvrier et assurait avec d'autant plus de zèle son apprentissage qu'elle était appelée à recueillir ses fruits. Elle surveillait le travailleur, elle le suivait au cours de son existence et s'assurait ainsi continuellement qu'il demeurait digne de sa sollicitude.

De ses méthodes, il sera peut-être possible de tirer des suggestions intéressantes pour une organisation moderne du marché du travail et par suite de l'embauche.

Mais il suffit ici de constater qu'en 1914, le placement par les sociétés compagnonniques était presque inexistant.

§ 2. Les Sociétés de Secours mutuels

Les groupements compagnonniques avaient perdu assez rapidement leur caractère mutualiste, et, dès le XVI[e] siècle, leurs tendances nettement corporatives et politiques leur avaient attiré l'hostilité du Gouvernement royal. Mais le sentiment de solidarité qui avait présidé à leur formation correspondait à un besoin d'entraide qui est une nécessité sociale de tous les temps. Il ne tarda pas à se former à côté d'elles des associations qui surent limiter leur action à la seule mutualité : Ce furent d'abord des sociétés maçonniques, qui se répandirent si rapidement en France, à partir du duc de Choiseul, qu'à la veille de la Révolution il en existait dans 282 villes de

(1) Jean Jourdan, *Les bureaux de placement d'après la loi du 14 mars 1904*, Paris, 1904, p. 45.

(2) Becci, *Le placement des ouvriers et employés des deux sexes et de toutes professions et la loi du 14 mars 1904*. Paris, 1906, p. 52.

V. sur le même point, G. Normand, *Etude comparée sur le placement en France et à l'étranger*, Paris, 1909, p. 59.

France [1]. Ce fut ensuite, en 1780, « la Société philantropique de Paris » qui s'occupa d'encourager et de guider les divers groupements qui se fondaient.

Paralysées par la loi Le Chapelier du 17 juin 1791, et l'article 21 du Code Pénal qui vint interdire toute association de plus de 20 personnes, les sociétés de secours mutuels furent cependant tolérées par la police, si bien qu'en 1816 une centaine d'entre elles subsistaient encore.

La Restauration les comprit dans les mesures de répression envers les Carbonari, de telle sorte qu'elles n'obtinrent leur premier statut légal qu'en 1834.

Il ne semble pas qu'à cette époque elles se soient occupées déjà de placement. Aussi bien leur existence n'est encore qu'éphémère. Elles sont placées sous la dépendance des préfets qui peuvent arbitrairement s'opposer à leur formation. Par le décret de 1852, qui leur est cependant favorable puisqu'il rend leur création obligatoire dans toutes les communes où leur établissement sera reconnu nécessaire, leur situation n'est guère changée : les Préfets conservent la faculté de les dissoudre.

Seule la loi du 1er avril 1898 leur apportera un statut définitif. Elle intéresse plus particulièrement la présente étude par son article 1, alinéa 2, qui, parmi les objets des sociétés de secours mutuels, prévoit la tenue d'un bureau de placement. Elle mentionne en particulier que, dans le cas où ce service serait organisé, il devrait être pourvu aux dépenses correspondantes par des cotisations ou des ressources spécialement recueillies.

Plus tard, le Conseil Supérieur de la Mutualité, réuni en 1901, devait émettre le vœu qu'un crédit spécial fut attribué par les départemets et par les communes et permit d'accorder des encouragements aux sociétés de secours mutuels qui auraient créé ou créeraient des bureaux de placement gratuits [2]. Cet appel ne semble pas avoir trouvé d'écho auprès des collectivités intéressées. Il n'est en effet guère possible de trouver trace que de subventions accordées d'une façon générale aux sociétés et sans affectation expresse aux services qui s'occupaient de trouver des emplois aux chômeurs.

Sur l'activité même des œuvres mutualistes dans notre matière,

(1) Barberet, *Les sociétés de secours mutuels*, 1899, p. 9.

(2) V. en ce sens la circulaire de M. le Ministre de l'Intérieur du 29 août 1901 et le *Bulletin des sociétés de secours mutuels*, 1901, p. 586.

les trois enquêtes de l'Office du Travail apportent les données suivantes :

Années.	Placement général.	Placement par les Sociétés de Secours mutuels.	Nombre de Sociétés ayant fait connaître leurs chiffres	Nombre de Sociétés signalées comme faisant des placements.	Pourcentage colonne 3 x 100 colonne 2
1891 (1)	626.000	18.000	52	58	2.87
1898 (2)	827.797	26.464	126	150	3.19
1909 (3)	1.194.020	133.001	77	132	11.14

Ces chiffres indiquent une progression marquée. Ils ne sont pas satisfaisants cependant. Il ne faut pas oublier que M. Barberet, directeur de la Mutualité au Ministère de l'Intérieur, a déclaré, en 1906 au cours d'un banquet, que le nombre des sociétés de secours mutuels s'élevait à 22.000 pour cinq millions de membres. Ainsi, sur 22.000 sociétés, 77 seulement s'occupaient de placement et réalisait 133.000 placements sur cinq millions de mutualistes.

Les sociétaires se désintéressaient donc de l'organisation du marché du travail. Par le fait même de leur adhésion à des œuvres de prévoyance sociale, ils avaient manifesté la conscience qu'ils avaient prise d'une communauté de risque dans la Société. Ils négligeaient cette solidarité à l'égard du chômage qui cependant menace perpétuellement le travailleur des plus douloureux maux.

Sans doute, une mauvaise disposition législative, l'obligation de constituer un budget distinct pour le placement, a-t-elle quelque peu paralysé leur bonne volonté. Elle ne peut cependant avoir exercé une influence aussi radicale, et seul l'état d'esprit des mutualistes doit être rendu responsable des résultats médiocres réalisés dans cette branche de leur activité.

§ 3. Les Syndicats patronaux, ouvriers et mixtes.

Les syndicats n'ont eu leur statut légal qu'avec la loi du 21 mars 1884 (4). Il en existait cependant avant la reconnaissance officielle : Paris à lui seul en comptait 185 du côté patronal et 237 du côté

(1) Office du Travail. *Le Placement*, 1893.

(2) Office du Travail. *Seconde enquête sur le placement des employés, ouvriers et domestiques en France*, 1901, p. 50.

(3) *B. O. Travail*, mars 1911, p. 234.

(4) V. sur les origines de la forme syndicale : Granier de Cassagnac, *Histoire des classes ouvrières et bourgeoises*, L. III, ch. V, § 13 et suiv. — Claudio Janet, *Socialisme d'Etat*, p. 285.

ouvrier pour un nombre global de 75.000 adhérents. Mais, assimilés aux particuliers quand ils créaient des bureaux de placement, obligés entre autres formalités de solliciter l'autorisation municipale à l'ouverture de l'office, très rares étaient les syndicats qui s'étaient préoccupés d'assurer le placement.

La loi de 1884 vint combler la lacune de la législation en disposant, dans un article 8, que les syndicats « pourront librement « créer et administrer des offices de renseignements pour les offres « et les demandes de travail ». Le syndicat se trouvait désormais dispensé de l'autorisation municipale. Il n'était cependant pas tenu de créer un office gratuit; il pouvait parfaitement percevoir des droits et réserver leur montant soit à couvrir les frais du service, soit même à donner des secours à ses autres œuvres. Il est, dans ces conditions, intéressant de rapprocher les dispositions de cet article 6 avec celles de l'article 2 de la loi du 14 mars 1904 qui est ainsi conçu : « Les bureaux de placement gratuits créés par la « municipalité, par les syndicats professionnels ouvriers, patro- « naux ou mixtes, les Bourses du Travail, les compagnonnages, les « sociétés de secours mutuels, etc... ne sont soumis à aucune auto- « risation. » Ce nouveau texte n'apporte aucune modification à la loi de 1884 en ce qui concerne les bureaux gratuits. Mais, de sa rédaction, il semble résulter par argument a contrario que les bureaux payants créés par un syndicat, sont astreints à l'autorisation municipale. En fait, depuis la loi de 1904, un certain nombre de syndicats ont constitué des bureaux payants sans l'assentiment du maire, et leur établissement n'a jamais été attaqué pour ce motif.

Les tribunaux, en revanche, se sont attachés à débusquer les faux syndicats qui, formés par des placeurs professionnels, étaient constitués en vue de permettre à ceux-ci de continuer leur industrie et d'abuser de la bienveillance du législateur pour les groupements et associations [1].

Les véritables syndicats ont apporté et apportent encore un très sérieux appoint à la régularisation du marché du travail. Ils le font avec d'autant plus de zèle que le chômage les intéresse au plus haut point puisqu'il entraîne un retard dans le paiement des cotisations [2]. Par ailleurs, cet appoint est d'autant plus appréciable

(1) Roger AMBLARD, *L'application de la loi du 14 mars 1904 sur les bureaux de placement*, Paris, 1909, p. 219.

(2) DE LAVERGNE et Paul HENRY, *Le Chômage : causes, conséquences, remèdes*, p. 54.

que les organisations syndicales se sont développées avec une rapidité extraordinaire : 175 avant 1884, elles étaient déjà 5.419 en 1896, et se trouvaient portées à 16.510 en 1913. A cette dernière époque, elles groupaient 2.475.000 adhérents [1].

On distingue, d'une façon générale, les syndicats patronaux, les syndicats ouvriers et les syndicats mixtes. Il aurait été intéressant, au point de vue social, de comparer d'une façon rigoureuse la part que chacune de ces catégories pouvait prendre dans la régularisation du marché du travail par l'organisation du placement. Il était particulièrement précieux de reprendre les résultats des trois enquêtes de l'Office du Travail, qui nous ont paru indispensables à illustrer l'historique du placement avant la guerre, de les analyser et de tâcher de déterminer lesquels, des syndicats patronaux, ouvriers ou mixtes, montraient en notre matière le plus d'activité et jouissaient de la plus grande faveur dans le monde du travail, employeurs et employés.

Mais les données des statistiques sont à la fois incomplètes, suspectes et des moins concordantes.

Incomplètes, elles le sont par le fait que les syndicats signalés à l'Office du Travail comme s'occupant de placement, n'ont pas cru tous devoir répondre au questionnaire qui leur était adressé. Un exemple : en 1898, on comptait 474 syndicats ouvriers et mixtes qui avaient constitué des bureaux de placement; 164 seulement firent connaître leurs résultats. Il en fut de même des syndicats patronaux : 339 syndicats patronaux sur 464 adressèrent leurs statistiques à l'Office du Travail.

Les chiffres connus sont par ailleurs suspects. Car, d'une part, il y a lieu de craindre l'exagération des intéressés [2], elle paraît ici plus probable encore que dans l'évaluation même du nombre des syndiqués. D'autre part, on peut toujours redouter la confusion entre les placements à demeure et les placements en extra [3], puis celle entre les résultats des syndicats ouvriers et les résultats des bourses du travail et compagnonnages. Cela est si vrai que l'enquêteur de 1898 a, contrairement à ce qui avait été fait en 1891, cru

(1) *Bulletin du Ministère du Travail*, 1913, p. 1173.

(2) Louis HENROTTE, *La question de l'embauchage*, p. 217, Rennes, 1907.

(3) L'accroissement du chiffre des placements réalisés par les syndicats patronaux passé brusquement de 11.372 à 315.455 et hors de toute proportion avec l'augmentation du nombre de ces mêmes syndicats qui n'est que de 400 %, pourrait être en très grande partie dû à ce fait.

devoir dans son résumé bloquer les résultats des bourses du travail et des compagnonnages avec ceux des syndicats ouvriers. Il créait ainsi un défaut de concordance auquel il a été heureusement possible de parer, grâce aux autres données de la même statistique qui nous ont permis d'isoler les chiffres des bourses du travail.

Nous avons été moins heureux en ce qui concerne les syndicats mixtes. A l'enquête de 1909, leurs résultats ont été groupés avec ceux des syndicats ouvriers et aucun élément ne nous a permis de les dissocier. Nous ne sommes donc en mesure d'établir que deux tableaux de comparaison, l'un pour les syndicats patronaux, l'autre pour les syndicats mixtes et ouvriers.

Syndicats patronaux.

Années.	Placement général.	Syndicats existants.	Syndicats faisant du placement.	Syndicats ayant répondu.	Syndicats Chiffres des placements.	Pourcentage colonne 6 x 100 / colonne 2.
1891	626.000	1.127	54	54 (1)	18.500	2.96 %
1898	827.797	1.823	105	52 (2)	11.372	1.37 %
1909	1.194.020	4.450 (3)	464	339	315.455	26.43 %

Syndicats ouvriers et mixtes.

Années.	Placement général	Syndicats existants.	Syndicats faisant du placement.	Syndicats ayant répondu.	Chiffres des placements.	Pourcentage colonne 6 x 100 / colonne 2.
1891	626.000	1.277	355	324	74.300	11.87 %
1898	827.797	2.385	474	164	40.924	4.94 % (5)
1909	1.194.020	5.260	240	214 (6)	81.079	6,79 %

Que conclure de ces chiffres et de ces pourcentages ? Les causes d'erreur que nous avons signalées doivent les faire accueillir avec une grande circonspection. Un seul résultat est à peu près certain : l'ensemble des institutions syndicales réalisaient en 1909 plus du tiers du placement général.

Mais si nous voulons cependant accueillir plus complètement

(1) Office du Travail, *Le Placement*, 1893.

(2) Office du Travail. *Seconde enquête sur le placement des employés, des ouvriers et des domestiques*, pp. 42 et 56.

(3) *B. O. Travail*, nov. 1910, p. 1198.

(4) *B. O. Travail*, fév. 1911, p. 137.

(5) Office du Travail. *Seconde enquête sur le placement des employés, des ouvriers et des domestiques*, pp. 45 à 49, p. 56, pp. 182 et 183.

(6) *B. O. Travail*, mars 1911, p. 233.

les données qui figurent ici, nous devons constater en premier lieu la décroissance marquée de l'activité des syndicats ouvriers en matière de placement. Cependant certains esprits estimaient que le salariat était le premier intéressé à l'établissement d'un marché rationnel du travail, nombreuses étaient les suggestions qui réservaient aux groupements ouvriers le monopole du placement. Mais le zèle des militants syndicalistes s'orientait vers la lutte des classes et répugnait à s'abaisser aux œuvres d'un intérêt plus immédiat.

Il peut, au contraire, paraître surprenant qu'on ait songé très rarement à fonder un système général de placement en s'appuyant sur les associations patronales. Par l'extension considérable qu'avaient prise leurs opérations, ces dernières semblaient les mieux qualifiées pour réaliser le placement. Mais il ne faisait de doute pour personne que l'intérêt des employeurs n'était pas toujours nécessairement lié à celui des employés (ceci ne veut pas dire qu'il fut toujours opposé). Il aurait parfois incité l'élément patronal à draîner dans une localité une main-d'œuvre excédant les besoins normaux et cela dans le seul but de provoquer une baisse des salaires. La conséquence de semblable politique serait de plonger sur le marché local une masse de travailleurs dans le chômage, et, par suite, dans la misère. Le placement est une opération vitale pour la classe ouvrière, il ne saurait être abandonné aux employeurs sans contrôle de la part des premiers intéressés.

Ceci nous acheminerait à la création de syndicats mixtes. Mais ces derniers, issus d'un accord entre employeurs et employés, accord difficile à former, plus délicat encore à maintenir, n'ont pris au cours de ces dernières années qu'un développement très médiocre.

Nous sommes donc obligés de conclure ce chapitre en constatant que les diverses formes de syndicats ne pouvaient servir de cellule à l'organisation générale du placement.

§ 4. Les Bourses du Travail.

Il a été dit plus haut que les statistiques des placements effectués par les syndicats ouvriers se confondaient souvent avec celles des opérations des Bourses du Travail. Ceci s'explique.

Lorsqu'en 1846, M. de Molinari [1] suggéra la création des Bourses

(1) M. de Corcelle, en 1791, aurait tenté la création de Bourses du Travail. *Henrotte*, 1907, th. Lille, p. 239.

Etudes économiques. *Journal des Economistes*, 1846, p. 192.

De Molinari, *Les Bourses de Travail.*

du Travail, il avait pour but de faire connaître aux ouvriers « de « tout un pays, de tout un continent, jour par jour, les endroits où « le travail s'obtient aux conditions les plus favorables, ceux où ils « doivent se porter de préférence pour en demander ». Elles étaient ainsi conçues comme de vastes offices de placement gratuit. C'est d'ailleurs dans cet esprit que le 5 novembre 1886 fut décidé, à Paris, par le Conseil municipal, l'établissement d'une Bourse centrale.

Mais, entre temps, la loi du 21 mars 1884 (art. 6) avait permis aux syndicats ouvriers de posséder et d'administrer les immeubles nécessaires à leur fonctionnement, si bien que lorsque, le 3 février 1887, M. Mesureur inaugura à Paris l'annexe de la Bourse du Travail de la rue Jean-Jacques-Rousseau, il fut amené à déclarer : « Vous êtes ici chez vous ». Les syndicats avaient pris ou allaient prendre possession des Bourses du Travail, et, sous couvert de placement, se consacrer à l'agitation révolutionnaire.

En 1893, il y avait à Paris 241 syndicats, dont 143 constitués légalement faisaient partie de la Bourse du Travail. Les dangers qu'ils présentaient pour l'ordre public amenèrent le Gouvernement à fermer les locaux et à retirer une subvention de 50.000 francs que le Conseil municipal avait mise, par arrêté préfectoral du 19 mai 1892, à la disposition du Comité chargé d'administrer l'immeuble.

Mais, en 1895, la Bourse du Travail fut ouverte à nouveau et un statut lui fut donné par un décret du 7 décembre 1895, modifié depuis par ceux du 17 juillet 1900 et du 11 août 1905.

Elle apparaît alors, de nouveau et en principe, comme une institution de placement, un office de renseignements sur la situation du marché du travail. Elle est appelée également, il est vrai, à concourir à l'enseignement technique des apprentis et elle comporte quelqus locaux qui sont mis à la disposition des syndicats ouvriers pour leurs réunions corporatives.

Une commission administrative la dirige et prononce l'admission des syndicats à la Bourse [1]. Elle est composée de 15 membres élus pour une année par les délégués des syndicats admis, donc par une élection à 2 degrés. Elle est chargée en outre de la gestion de l'immeuble, de la direction du placement, elle répartit les subventions aux chambres syndicales et présente tous les ans un projet de budget aux délibérations du Conseil municipal.

(1) Décret du 7 décembre 1895, art. 2.

La salle d'embauchage est ouverte aux patrons et aux ouvriers, qu'ils soient syndiqués ou non. Mais si des offres de travail sont transmises à la Bourse en dehors des syndicats dont elle est le siège, la commission administrative a fait décider par le Conseil municipal, qu'elles seraient affichées sans indication du salaire proposé, afin de ne pas troubler l'action syndicale.

La commission administrative est entièrement libre de prendre telles dispositions qu'il lui plaît pour l'organisation de son service de placement.

D'autres bourses ont été créées en province. En l'absence d'un statut général, elles fonctionnent suivant des conceptions très différentes. Tantôt, elles sont exclusivement municipales ,administrées sous le contrôle et avec la participation effective de la municipalité. Tantôt elles sont organisées par les syndicats avec de simples subventions communales ou départementales. Tantôt enfin, elles sont l'œuvre de particuliers et conservent un caractère privé, à l'abri de toute influence administrative.

Elles ont toutes pour caractère commun d'être la maison des syndicats ouvriers, et ceci fait que la confusion des statistiques dont nous parlions plus haut demeure encore possible de nos jours.

Cependant, des distinctions très nettes sont à établir. C'est que les syndicats sont spécialisés par profession et les placements effectués par chacun d'eux ne peuvent se réaliser qu'à l'intérieur de la profession : par ailleurs, ils n'interviennent que pour rendre service à leurs adhérents. Or la Bourse du Travail donne asile à des groupements syndicalistes de toute nature. Elle a les moyens de placer le chômeur dans une profession connexe à la sienne et d'effectuer des placements entre non syndiqués.

Son champ d'action plus étendu lui permet une politique du travail et la met en mesure, suivant les besoins, de modifier la répartition des travailleurs entre les divers corps de métiers exercés dans la ville. Elle réalise la compensation locale interprofessionnelle. A l'extrême limite de ses attributions, le syndicat doit se contenter de la compensation interlocale professionnelle. Au surplus, il ne reçoit aucune subvention et supporte entièrement les charges des bureaux qu'il crée. De ce fait, son concours n'est pas nécessairement gratuit et donne même lieu parfois à une rémunération relativement élevée. Il n'en va pas de même pour les Bourses du Travail.

L'action de ces dernières, constatée à chacune des trois enquêtes de l'Office du Travail, ressort facilement par le tableau suivant :

Années.	Placement général.	Nombre de Bourses du Travail.	Nombre de Bourses ayant répondu.	Placements à demeure.	Pourcentage colonne 5 x 100 / colonne 2.
1891	626.000	14	11	13.000 (1)	2.08 %
1897	827.797	56	34	47.237 (2)	5.71 %
1909	1.194.020	141	89	43.898 (3)	3.68 %

Malgré la progression rapide des placements réalisés, les Bourses du Travail ont déçu leurs plus chauds partisans. Elles possédaient de vastes locaux, recevaient des subventions qui s'élevaient en 1910 à 420.000 fr. Elles avaient, d'une part, les moyens de rester en contact avec les syndiqués; d'autre part, la faculté de rétribuer un personnel pour effectuer le placement. Elles pouvaient recueillir des concours bénévoles et organiser des conférences du soir pour l'éducation technique des jeunes ouvriers; mieux que toute autre institution elles étaient placées pour assurer la direction de l'apprentissage et inspirer l'orientation professionnelle des sujets.

Administrées sagement, organisées scientifiquement en vue de cette triple action : enseignement technique, placement, détermination des salaires, elles auraient du constituer les grands régulateurs du marché du travail en vue de la meilleure production nationale.

Mais leurs locaux furent vite livrés aux esprits aigris, à des politiciens, à courte vue, qui virent le relèvement des ouvriers dans la seule lutte des classes, dans la surenchère perpétuelle des salaires. La diminution du rendement des travailleurs devint le procédé de choix pour éviter le chômage et l'avilissement des prix de vente.

M. de Molinari constatait finalement qu'on avait « changé son enfant en nourrice » et remarquait que la main-d'œuvre sérieuse continuait à fréquenter les bureaux de placement payants. « Le « comité de la Bourse, disait-il, publie un bulletin, mais on y cher- « cherait en vain des renseignements sur le taux des salaires et « l'état du marché du Travail. Ces informations utiles sont rem- « placées par les comptes-rendus des réunions des groupes socia- « listes et les déclarations habituelles contre la tyrannie du capital. « Bref, l'échec est complet. » (4).

(1) Office du Travail. *Le Placement*, 1893.
(2) Office du Travail. *Seconde enquête sur le placement*, 1901, pp. 41 et 176.
(3) *Bulletin de l'Office du Travail*, 1911, p. 139.
(4) De Molinari, *Journal des Economistes*, 15 sept. 1888. — Thuard, *Du placement des ouvriers et domestiques en France et à l'étranger.*

Plus tard, M. Pelloutier, dans son *Histoire des Bourses du Travail*, vint dire que la création d'un Office national ouvrier de placement et de statistique, analogue aux Bourses du Travail, aurait pour principal avantage « d'apporter enfin une chance de succès aux « grèves, en permettant de faire le vide autour des champs de « bataille » (1).

Les Bourses du Travail s'étaient attiré l'hostilité des groupements patronaux. Appelées à réaliser l'œuvre de transaction qu'est le placement, contrat né de l'accord de deux parties, employeurs et employés, elles ne pouvaient être un intermédiaire utile qu'en inspirant confiance aux deux. Pour avoir voulu prendre la défense de la classe ouvrière d'une façon désordonnée et souvent violente, pour s'être laissé peupler de militants dont les idées trop souvent utopistes ne servaient qu'à dissimuler leur propre désir de paresse et d'oisiveté, les Bourses s'étaient aliéné les patrons. Les offres d'emplois ne se présentaient plus à elles, elles avaient des travailleurs, elles manquaient de travail.

Incapables de recouvrer la confiance qu'elles avaient perdue par leur faute, elles ne jouissaient plus des moyens indispensables à une action efficace en matière de placement (2).

CHAPITRE III

Du placement effectué avec rétribution par des tiers

Les bureaux payants sont tenus par des personnes qui perçoivent une rémunération pour les services qu'elles rendent en plaçant les ouvriers. MM. Fontaine et Picquenard font remarquer que la « tenue d'un bureau de placement ne suppose pas nécessairement « l'existence d'un bureau, c'est-à-dire d'un local où le tenancier « recevrait les employés et les employeurs et les mettrait en rap- « port ». Ce qui constitue la gérance d'un bureau de placement

(1) Sur la même idée entre beaucoup d'autres, citons : Ed. Payen, *Economiste français*, 3 août 1907, p. 157. — Boivin, *Bourses du Travail en France et à l'étranger*, p. 125.

(2) De Lavergne et P. Henry, *Le Chômage*, 1911, p. 133.

c,est, ajoutent-ils : « le fait de servir d'intermédiaire entre les « employeurs et les employés pour le placement » [1]. Mais encore faut-il que ce rôle ne demeure pas passif comme celui du directeur d'un journal insérant les offres et demandes d'emplois [2]. Pour qu'il y ait placement, l'intermédiaire doit donner des indications particulières aux intéressés, recommander chacune des parties à l'autre et chercher à exercer une influence dans le choix des employeurs et employés à mettre en rapport.

§ 1. Les critiques a l'égard du placement payant

Les gérants des bureaux payants n'ont pas été sans se livrer à de nombreux abus qui retinrent certainement davantage l'attention des gouvernements que l'organisation même d'un marché rationnel du travail. Fréquentes apparaissent dans notre histoire les luttes engagées par le pouvoir central pour réfréner leurs immodérés appétits de gain. Dès même la création des bureaux qui remonteraient à l'institution des « commanderesses » du XIII[e] siècle [3] et aux « bureaux d'adresses » institués au XVII[e] siècle par Théophraste Renaudot [4], il fallut prendre des mesures pour restreindre la liberté d'action du tenancier. C'est encore dans ce sens que s'est orientée notre législation actuelle, beaucoup plus qu'elle ne s'est attaché à prévenir le chômage. La crainte de voir exploiter la misère du travailleur et de le pousser ainsi à la révolte est la principale source du courant d'opinion qui s'est formé en faveur des offices publics gratuits.

Quels abus pouvait-on reprocher au placement payant ? Il apparaissait à priori que le placeur, directement intéressé à satisfaire sa

(1) Fontaine et Picquenard, *La règlementation nouvelle des bureaux de placement*, 1905, p. 4.

(2) *Trib. Seine*, 19 août 1902.

(3) de Lavergne et P. Henry, *Le Chômage*, 1911, p. 133.

(4) V. Louis Henrotte, *op. cit.*, p. 21. — Lespinasse, *Les métiers et corporations de la ville de Paris*, p. 31. — Renaudot, médecin de Louis XVII, reconnaissait en avoir trouvé l'idée dans la lecture d'Aristote et de Montaigne (V. Aristote, *Politique*, livre IV, chap. 15. — Montaigne, *Essais*, chap. 14). Notons que M. de Laffémas revendique pour son frère Barthélémy, contrôleur général du Commerce sous Henri IV, l'honneur d'avoir conçu le premier l'aménagement de ces bureaux.

clientèle, montrerait la plus grande activité à rechercher le travail pour l'ouvrier, la main-d'œuvre pour l'employeur. La conception n'était donc pas mauvaise. Mais les esprits se sont émus des pratiques abusives de gérants peu scrupuleux; ils ont voulu les considérer comme normales alors qu'elles étaient très certainement exceptionnelles, et les griefs suivants ont été relevés et généralisés.

a) *Les bureaux payants provoquent le chômage.* Le placeur attire sur le marché des grandes villes le plus grand nombre de travailleurs possible, il accroît ainsi les demandes d'emplois et met les bonnes places aux enchères [1];

b) *Ils amènent l'instabilité des emplois.* Le gérant perçoit ses rémunérations par placement effectué, il a donc intérêt à multiplier ses opérations et pour cela à faire changer fréquemment d'emploi l'ouvrier qui est son client [2];

c) *Ils prélèvent un droit d'inscription* sur tout individu qui s'adresse à eux et ce droit n'est jamais remboursé même lorsqu'aucun placement n'a été procuré [3];

d) *Ils couvrent la débauche* et *masquent l'espionnage.* Casimir Mittre montre comment les dames de maison entretenaient des intelligences dans les bureaux de placement afin de se voir adresser les jeunes domestiques sans emploi [4].

§ 2. La Législation actuelle

Le décret du 25 mars 1852 [5] et la loi du 14 mars 1904 [6] qui constituent la législation en vigueur, se sont efforcés de réprimer ces abus.

Par le décret du 25 mars 1852, les bureaux de placement sont placés sous la surveillance de l'autorité municipale. Nul ne peut ouvrir un de ces établissements sans obtenir l'autorisation du

(1) Rapport de M. Georges Berry (*J. O.* doc. parl. Chambre, déc. 1899, p. 348). — Déclarations de MM. Georges Berry et Strauss à la Chambre, séance du 3 novembre 1903.

(2) Discours de M. Coutant d'Ivry à la Chambre, séance des 15 et 22 nov. 1900.

(3) Indications verbales de M. Millevoye à la Chambre, séance du 15 nov. 1900 ; de MM. Poirier et Strauss au Sénat, séance du 28 janvier 1902.

(4) Déclaration de M. Millevoye à la Chambre, séances des 15 et 22 nov. 1900. Casimir Mittre, *Les domestiques en France*, 1837, pp. 154 et suiv.

(5) *Bull. des Lois*, n° 14, p. 916.

(6) *J. Off.*, 17 mars 1904, p. 2279. — Code du Travail, art. 94 et suiv.

maire, laquelle n'est délivrée qu'après enquête sur la moralité du postulant. Les conditions d'exploitation sont fixées par arrêtés municipaux et le gérant doit s'y conformer à peine de sanctions pénales pouvant aller jusqu'à l'emprisonnement (art. 2, 3 et 15).

La loi du 14 mars 1904, adoptée, après de longs débats, à la faveur du courant d'opinion qui s'était dessiné contre les bureaux payants, aggrave ces dispositions [1]. Sans doute laisse-t-elle de côté les agences théâtrales et les bureaux de nourrice [2], mais à l'égard des autres bureaux payants, elle édicte [2] une réglementation plus étroite. Elle confirme les pouvoirs du maire en ce qui concerne le maintien de l'ordre, les prescriptions de l'hygiène et la loyauté de la gestion. Elle invite le maire à taxer les droits qui peuvent être perçus par le gérant (art. 79 et 90 C. T.) et qui devront être entièrement supportés par les employeurs sans qu'aucune rétribution puisse être reçue des employés (art. 91 C. T.). Elle élève les peines qui santionnent les infractions, désormais l'amende varie entre 16 et 100 fr., l'emprisonnement entre 6 jours et 1 mois. Les deux mesures peuvent d'ailleurs être appliquées séparément (art. 102, al. 2, C. T.).

Mais la disposition fondamentale de la loi du 14 mars 1904 consiste dans la faculté accordée aux maires de retirer l'autorisation accordée aux gérants des bureaux payants. Jusqu'alors ce retrait ne pouvait avoir lieu qu'à l'égard des tenanciers condamnés à une peine d'emprisonnement pour infraction aux règlements fixant les conditions de gestion des bureaux (art. 5, décret du 25 mars 1852). L'article premier de la loi du 14 mars 1904 (art. 94 C. T.) vient donner le droit aux maires de rapporter les permissions d'ouverture sans qu'aucun délit n'ait été imputé au gérant.

Trois conditions seulement doivent être réunies :

a) La mesure est prononcée par arrêté du maire après avis conforme du Conseil municipal;

b) Elle s'applique dans la localité à tous les établissements travaillant pour la même profession;

(1) Le 29 octobre 1903, à la Bourse du Travail de Paris, au cours d'un meeting contre les bureaux payants, une violente collision se produisit entre les manifestants et la police.

(2) Le 22 novembre 1910, M. Julien Goujon déposait au Sénat une proposition de loi étendant aux Agences théâtrales et assimilées les dispositions de la loi de 1904 (*J. Off.* doc. parl. Sénat, 1910, n° 361, p. 12).

(3) Le décret du 25 mars 1852 prévoyait un autre cas, celui où le gérant était condamné pour délit de coalition; ce délit a été aboli en 1864.

c) Elle entraîne une indemnité versée au gérant si l'autorisation est antérieure à la loi de 1904. Le Conseil de Préfecture en fixe le montant à défaut d'entente amiable.

§ 3. Résultats, Statistiques et Conclusions

Quelles ont été les conséquences de la menace de suppression qui est venue atteindre les bureaux payants ? Des trois statistiques, dont nous disposons, les deux plus anciennes, celles de 1891 et 1988 sont antérieures à la loi de 1904 et par suite au régime actuel (1). La troisième, l'enquête de 1909, n'a pas porté, nous l'avons vu, sur le placement payant et nous n'avons produit qu'un chiffre hypothétique. Nous pensons, dans ces conditions, devoir faire état des résultats recueillis en 1913 par l'Association française pour la lutte contre le chômage, et nous parvenons au tableau suivant :

Années.	Placement général.	Nombre de bureaux autorisés.	Nombre de bureaux ayant répondu.	Placements à demeure effectués.	Pourcentage colonne 5 x 100 / colonne 2
1891 (1)	626.000	1.374	994	459.000	73,32
1898	827.797	1.455	1.399	600.000	72.48
1909	1.194.020	1.076 (?)		437.569	36.64
1911 (2)	1.169.996	886	886	357.129	30.52

Le bulletin de l'Office du Travail, qui publie les derniers de ces résultats, conclut en ces termes :

« Le nombre des bureaux payants va en augmentant chaque « année, mais leur activité reste cantonnée dans le placement des « domestiques et notamment des domestiques femmes. Néanmoins « le fait subsiste qu'il n'y a pas de recul, que les municipalités, au « lieu de racheter les bureaux privés et de développer le placement « public, comme la loi de 1904 les invitait à le faire, paraissent « suivre la politique inverse. »

Ce serait méconnaître les résultats de notre comparaison que de ne pas protester contre semblables conclusions. Le nombre des bureaux payants avait diminué en 1911, de même que celui des

(1) Office du Travail. *Le Placement*, 1893.
Seconde enquête sur le placement (1901, pp. 56 et suiv.).
(2) *Bulletin trimestriel de l'Association internationale pour la lutte contre le chômage* (juillet, septembre 1913).

placements effectués. Le fléchissement est très marqué et ne saurait être contesté.

Mais, en revanche, il est certain que cette disparition n'est pas due à la politique des municipalités. Ces dernières ont hésité à user d'une faculté aussi onéreuse que celle de supprimer les bureaux payants en versant aux tenanciers une indemnité parfois élevée. Les plus averties ont formé l'espoir que la concurrence des offices publics entraînerait la disparition spontanée des bureaux payants dont le commerce réduit ne demeurerait plus suffisamment rémunérateur. D'autres ont émis des espérances plus modestes, elles ont attendu une réduction de la valeur des offices dont elles ne pouvaient jouir, par le jeu de la loi, qu'après une période de cinq années [1]. La plupart se sont désintéressées de la question du placement et ont montré si peu d'hostilité aux bureaux payants que 233 autorisations d'ouverture en furent encore données de 1904 à 1909 [2].

Il semble donc que, malgré les doléances parfois légitimes de la classe ouvrière, le placement payant, avant la guerre, ait conquis droit de cité. Est-ce à dire qu'il convenait d'en faire la base fondamentale de l'organisation d'un marché rationnel du Travail. Nous ne le pensons pas : La qualité essentielle de ce marché devait être l'unité. Il était par conséquent nécessaire qu'un lien étroit s'établisse entre les bureaux payants, que soient institués entre eux des échanges de renseignements réguliers et suivis. La chose était-elle possible ? L'affirmer serait méconnaître les conséquences de la rivalité commerciale qui pousse chaque intéressé à tarir les sources d'activité du concurrent. Seule une entreprise puissante, possédant des moyens d'action répartis judicieusement sur le terri-

(1) La loi du 14 mars 1904 prévoyait en effet que pour les bureaux supprimés dans le délai de 5 ans après sa promulgation, l'indemnité serait égale à la valeur du bureau au moment du vote de la loi. Pour les autres, l'indemnité serait appréciée d'après l'importance de l'établissement à l'époque même du retrait d'autorisation. Les Municipalités, pour bénéficier de la diminution de valeur qui résultait pour les offices des mesures prises par la loi de 1904, devaient donc attendre 5 ans.

(2) Seule la Municipalité de Paris, dont la volonté avait influé sur le vote des nouvelles dispositions législatives, s'était empressée, dès le 26 mars 1904, d'examiner la possibilité de faire disparaître l'ensemble des bureaux autorisés. Dans cette ville, sur rapport de M. Dounet, en présence de la répercussion financière de l'opération, la suppression fut décidée par échelons. En 1907, sur 236 établissements, 61 étaient fermés ; pour 46 d'entre eux les propriétaires acceptèrent l'indemnité offerte, 15 formèrent recours devant le Conseil de Préfecture de la Seine.

toire national, analogue à nos grandes agences d'informations de presse ,aurait pu satisfaire le monde du travail. Mais cette conception est rapidement écartée quand on songe à l'arme terrible qu'aurait eu entre leurs mains les directeurs de cette institution, quand on imagine la contrainte formidable qu'une organisation de cette nature aurait pu exercer sur l'ensemble de la nation. C'est cette crainte, beaucoup moins chimérique qu'on est tenté de le croire au premier abord, qui nous fait conclure à l'impossibilité de réaliser le placement général uniquement par l'entremise des bureaux payants.

Ces derniers doivent rester une contribution et seulement une contribution à l'œuvre du placement national. A la dernière statistique elle était, avant 1914, de 30 %.

CHAPITRE IV

Les Bureaux municipaux de placement

§ 1. Historique jusqu'a la loi de 1904

La Révolution de 1789 après avoir proclamé le droit au travail négligea d'organiser l'embauchage. A cette époque, l'organisation des bureaux publics eut été singulièrement favorisée par la disparition du placement payant pendant la période révolutionnaire.

Sous l'Empire et la Restauration la crise du chômage se présenta avec intensité. Elle fut en partie résolue par la réapparition des bureaux payants, rétablis à l'abri du vieux principe de la liberté du commerce.

En 1848, la Révolution mit la panique dans le monde industriel. De nombreux ouvriers se trouvèrent réduits au chômage. Le 25 février, le Gouvernement reconnut solennellement le droit au travail; le 27, il créa des ateliers nationaux qui « rassemblèrent « pèle-mèle, abstraction faite des professions respectives, une masse « énorme d'ouvriers, sans rien qui fut de nature à les rattacher l'un « à l'autre et en les condamnant tous à un travail uniforme et

« stérile, étranger à leur habitude » [1]. Dans chaque mairie de Paris, furent institués des registres d'offres et de demandes d'emplois, relatifs aux professions pour lesquelles le placement n'avait pas été confié à des commissions ouvrières.

Le Second Empire renonça à cette organisation pour revenir à la tradition de 1804, c'est-à-dire au placement par des préposés agréés et investis par la Préfecture de Police. Mais ensuite, sous la IIIe République, la loi du 5 avril 1884 permit tacitement aux communes de centraliser les demandes et offres d'emplois.

C'est dans ces conditions que l'institution d'un bureau de placement gratuit fut reprise en 1887 par la mairie du XVIIIe arrondissement, sur l'initiative du bureau de bienfaisance. Cet exemple, recommandé successivement par deux circulaires du Préfet de la Seine en date des 7 juillet et 15 septembre 1888, fut suivi par la plupart des maires. Seuls, en 1904, les VIIe, VIIIe XIe et XVIe arrondissements n'avaient encore rien entrepris [1]. Par ailleurs, Levallois-Perret, Lille et quelques autres villes avaient constitué des bureaux municipaux. On comptait à cette époque 16 bureaux dans le département de la Seine et 33 dans les autres départements [2].

§ 2. La Loi de 1904 et les Bureaux municipaux

L'article 4 de la loi du 14 mars 1904, reproduit dans l'article 85 du Code du Travail, est intervenu pour imposer à toutes les communes d'organiser par elles-mêmes un service de placement gratuit : « Dans chaque commune, un registre constatant les offres et « demandes de travail et d'emplois, doit être ouvert à la mairie [3] « et mis à la disposition du public. »

La loi ne prévoyait aucun modèle réglementaire pour l'établissement de ce registre; elle n'indiquait pas davantage s'il y avait lieu d'ouvrir des livres distincts pour les offres et pour les demandes d'emplois; elle ne précisait pas également si les intéressés devaient

(1) Louis Blanc, *Le Socialisme.* Droit au travail. Réponse à Thiers, p. 78.

(2) Une délibération du Conseil municipal de Paris en date du 11 mars 1904 devait inviter le Préfet à poursuivre cette réalisation.

(3) V. *B. O. T.*, févr. et août 1904. Ces bureaux fonctionnaient d'ailleurs assez mal. Cependant, en 1899, les 11 bureaux de Paris avaient reçu 20.108 demandes, 12.076 offres ; ils avaient réalisé 9.872 placements.

(4) Si les registres d'offres et de demandes doivent être tenus à la mairie, il n'en est pas de même pour les bureaux municipaux qui peuvent être installés dans un local distinct.

s'inscrire eux-mêmes ou se faire inscrire par un employé de la mairie. Mais elle soulignait que l'inscription devait être gratuite de même que la consultation des listes ainsi dressées.

Il était mentionné en outre que devait être annexé au registre un répertoire où seraient « classées les notices individuelles que « les demandeurs de travail pourraient librement joindre à leur « demande ». Ainsi le simple tableau des offres et demandes d'emplois s'animait des renseignements personnels que les chômeurs apportaient en toute liberté à la mairie. Il appartenait à l'employeur de réclamer ces documents, de les consulter et de les utiliser à ses risques et périls [1]. Le rôle de la municipalité aétait essentiellement passif.

Mais, à côté de cette réglementation générale, la loi de 1904 créait une obligation spéciale aux communes dont la population dépassait 10.000 habitants. Ces dernières étaient astreintes à établir un bureau municipal, disposition qui n'obligeait nullement les communes à faire construire un local et à recruter un personnel supplémentaire. Il leur était demandé uniquement d'organiser un service en rapport avec les nécessités locales du placement [2].

Il faut également noter que les dispositions législatives autorisaient les intéressés à demander aux employés du bureau « des indications et des conseils pour leur placement » [3]. C'était amener le préposé à exercer un choix dans les opérations qu'il tentait; c'était lui laisser la faculté de rompre avec la règle administrative par laquelle l'ordre d'inscription des demandes aurait déterminé automatiquement celui de présentation des candidats.

Ce sont là les seules précisions que nous apporte la loi de 1904 sur le fonctionnement technique des offices publics. En l'absence d'indications suffisantes, ceux qui furent créés dans les premières années qui suivirent le vote de la loi, répondirent à des conceptions très diverses [4].

(1) Ch. des Députés, 3 nov. 1903, *J. Off.*, 4 nov., déb. parl., p. 2456.

(2) Ch. des Députés, 3 nov. 1903, *J. Off.*, 4 nov., déb. parl., p. 2455.

(3) FONTAINE et PICQUENARD, *La règlementation nouvelle des bureaux de placement*, 1905, p. 88.

(4) Les municipalités de Toulouse et de Poitiers confèrèrent ainsi à cette époque le soin des opérations de placement, aux Bourses du Travail qui avaient été créées dans leur ville.

§ 3. La circulaire du 14 mars 1910 et le fonctionnement des bureaux municipaux

Il appartint à la circulaire du 14 mars 1910 de M. le Ministre du Travail de jeter les bases d'une organisation uniforme [1]. En même temps que les Préfets se voyaient invités à rappeler aux municipalités l'obligation légale, les renseignements les plus précieux étaient fournis sur les créations à réaliser et les méthodes à employer. Ces instructions étaient inspirées de l'étude et de l'expérience des établissements qui avaient fait leur preuve à l'étranger. Elles donnaient les bases d'un système général de placement, et les indiquaient avec une précision si remarquable que bien faibles ont été, depuis lors, les modifications apportées aux conceptions qu'elles exposaient.

Elles prévoyaient le rôle actif que serait appelé à jouer le préposé. Elles demandaient à cette fin un personnel adapté spécialement au travail de placement, au besoin même composé d'anciens professionnels du corps de métier au placement duquel ils étaient affectés. Elles réclamaient pour lui, une installation pratique, un large budget de publicité; mais elles voulaient qu'on le plaçât sous le contrôle d'une commission paritaire composée en nombre égal de patrons et d'ouvriers [2].

Nous examinerons en détail cette organisation, lorsque nous en serons venus à l'étude des institutions présentes.

§ 4. Les subventions aux bureaux municipaux

La circulaire du 14 mars 1910 suggérait aux communes de solliciter des subventions de la part des départements, et faisait allusion à l'intention du Gouvernement de solliciter du Parlement un crédit lui permettant d'apporter à la création des bureaux municipaux la participation financière de l'Etat.

La loi des finances du 13 juillet 1911 vint en effet disposer,

(1) *Bull. off. du Ministère de l'Intérieur*, 1910, 2e p., p. 98.

(2) Mentionnons qu'au lendemain du vote de la loi, ses commentateurs avaient déjà exprimé le regret que le texte adopté n'ait pas prévu le contrôle par les représentants des intérêts professionnels (Schfphauser, *Les lois nouvelles*, 1904, 1re partie, p. 346).

dans un article 119 [1], que l'emploi du crédit ouvert au Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale pour subventions aux bureaux municipaux de placement serait réglé par un décret contresigné par le Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale et par le Ministre des Finances, et qu'un rapport annuel du Ministre des Finances au Président de la République, inséré au *Journal Officiel*, rendrait compte du fonctionnement du service et de la répartition des crédits : ces derniers furent fixés à 35.000 fr.

Le décret prévu fut pris le 15 octobre 1911 [2] et complété par le décret du 24 mai 1912 [3].

Les subventions sont accordées par arrêté de M. le Ministre du Travail, pris sur avis conforme d'une commission spéciale instituée par l'article 15 du décret du 15 octobre 1911. Elles comportent deux éléments : d'une part, pour le placement local, la participation de l'Etat, dont le maximum peut varier entre 20 et 30 % des dépenses engagées, est proportionnelle à l'importance de la ville et au nombre d'opérations mensuellement réalisées; d'autre part, pour le placement interlocal, cette même participation est calculée sur le taux uniforme de 50 % des frais.

Les conditions de fond à remplir par les offices pour bénéficier des subventions sont :

a) Exister depuis trois mois (art. 1er, décret du 15 octobre 1911);

b) Réaliser une moyenne supérieure à 25 placements par mois (art. 2);

c) Fonctionner sous le contrôle d'une commission paritaire dans laquelle le président n'aura pas voix prépondérante (art. 2 et 5).

Telles sont les dispositions grâce auxquelles le législateur et le Gouvernement espéraient parvenir à l'organisation du placement gratuit par les bureaux municipaux.

Reste à examiner comment les municipalités répondirent à leur attente.

§ 5. Résultats statistiques

Des trois enquêtes de l'Office du Travail auxquelles nous nous reportons pour l'étude de chacune des institutions de placement, on l'a vu, deux sont antérieures, une seule est postérieure à la loi

(1) *B. O. T.*, août 1911, p. 813.
(2) *B. O. T.*, nov. 1911, p. 1128 et *J. Off.*, 26 oct. 1911, p. 8612.
(3) *J. Off.*, 26 mai 1912, p. 1128 et *erratum*, p. 1307, *B. O. T.*, juin 1912, p. 614.

qui fait obligation aux communes de plus de 10.000 habitants d'ouvrir un bureau gratuit. Encore cette dernière précède-t-elle la circulaire de 1910 et le régime des subventions de l'Etat. C'est pourquoi, bien que la conception de la statistique faite en 1913 ne nous ait pas permis dans l'ensemble de cette étude de tetenir les chiffres publiés par l'Association internationale pour la lutte contre le chômage, nous ferons état des résultats obtenus en ce qui concerne les bureaux municipaux comme nous avons été amené à le faire pour les bureaux payants. Ils serviront à connaître l'accueil réservé aux instructions ministérielles de 1910 et d'apprécier l'influence exercée par les premières subventions de l'Etat sur l'apparition des offices municipaux.

Dans ces conditions, nous sommes en mesure de présenter le tableau suivant :

Années	Placement général	Nombre de villes ayant des bureaux de placement.	Placements réalisés	Pourcentage colonne 4 x 100 / colonne 2.
1891	626.000	11	11.000	1.75
1898 (1)	827.797	28	47.000	5.70
1909 (2)	1.274.394	107	88.752	7.44
1913 (3)	1.169.996	141	99.933	8.57

Ces chiffres ne concernent que les communes qui, ayant plus de 10.000 habitants, se trouvaient astreintes par la loi à la création d'un bureau. Quant à celles pour lesquelles la simple tenue d'un livre d'offres et de demandes était prescrite, il est impossible de produire des statistiques, les résultats n'étant jamais constatés (1). D'ailleurs, dans le simple dépôt de renseignements à la mairie, nous verrions plutôt une forme de placement direct, car l'initiative des bureaux municipaux fait complètement défaut.

En 1909, il existait 258 communes dont la population dépassait 10.000 habitants, mais 107 seulement étaient pourvues d'offices gratuits et réalisaient 7,44 % du placement général; en 1913, on

(1) Office du Travail. *Seconde enquête sur le placement*, 1901, pp. 56 et 172.
(2) *B. O. T.*, mai 1910, p. 481.
(3) *B. O. T.*, nov. 1913, p. 1092.
(4) Il faut remarquer que si la loi n'oblige à la création d'un bureau de placement que les communes dont la population excède 10.000 habitants, toute localité a cependant le droit d'ouvrir un Office municipal et de bénéficier du décret du 15 octobre 1911 pour obtenir des subventions de l'Etat (v. *B. O. T.*, sept. 1913, p. 873).

comptait 141 offices faisant les 8.57 % de l'ensemble des opérations dans le pays.

Près de la moitié des localités n'avaient pas encore satisfait aux obligations légales à la déclaration de guerre. Encore cette constatation ne doit-elle pas faire illusion. Le rendement de bon nombre des bureaux était si notoirement insuffisant qu'au cours du 2e semestre 1913, 16 offices seulement, ayant dépassé la moyenne mensuelle au-dessous de laquelle aucune subvention n'est accordée (30 placements), ont pu recevoir la participation de l'Etat [1].

Sans doute le Gouvernement avait-il la satisfaction d'épargner les finances publiques : alors qu'un crédit annuel de 35.000 fr. avait été inscrit au budget, c'est à peine si 1.229 fr. étaient dépensés en 1911 [2], 8.444 fr., en 1912 [3], 15.393 en 1913, alors que le taux des subventions restait fixé au maximum.

Mais, en définitive, il fallait bien constater cette réalité que le placement public demeurait l'exception en 1914. Les bureaux municipaux, connus des travailleurs locaux, étaient souvent inconnus des ouvriers de passage qui n'avaient pas l'habitude de les trouver partout, ils manquaient de correspondants dans un trop grand nombre de centres, et n'avaient même pas à leur disposition les renseignements que les bureaux payants, les syndicats parvenaient à se procurer par les moyens les plus divers.

(1) Rapport de M. le Ministre du Travail à M. le Président de la République, présenté le 14 sept. 1914 (*B. O. T.*, sept 1914, p. 554).

(2) Arrêté du 30 juin 1912 (*B. O. T.*, juin 1912, p. 614).

(3) Arrêtés des 30 décembre 1912 et 30 juin 1913 (*Bulletin de l'Office du Travail*, janvier 1913, p. 70 et *Bulletin officiel du Ministère du Travail*, août 1913, p. 48). A partir de juin 1913, le *Bulletin de l'Office du Travail* avait été transformé en *Bulletin officiel du Ministère du Travail.*

SECTION III

TABLEAU GENERAL DE LA SITUATION DU PLACEMENT EN FRANCE

CONCLUSION AU LIVRE I

L'étude chronologique, que nous venons de présenter, a permis d'établir qu'avant la guerre neuf catégories principales d'institutions s'occupaient du placement des travailleurs. Il paraît intéressant de grouper dans un tableau récapitulatif les résultats publiés dans les chapitres précédents pour chacune d'entre elles. On aura de la sorte un aperçu sur l'évolution générale du placement en France dans les quinze années qui ont précédé la guerre.

TABLEAU COMPARATIF
du résultat des enquêtes faites avant la guerre
par l'Office du Travail.

	ANNÉE 1891		ANNÉE 1898		ANNÉE 1909	
	Chiffre des placements	Pourcentage	Chiffre des placements	Pourcentage	Chiffre des placements	Pourcentage
Placement charitables	26.000	4.15	49.500	5.97	33.871	2.83
Compagnonnages	6.200	0.99	5.300	0.64	2.681	0.22
Sociétés de secours mutuels.	18.000	2.88	26.464	3.19	133.001	11.14
Syndicats patronaux	18.500	2.96	11.372	1.37	315.455	26.43
Syndicts ouvriers et mixtes.....	74.300	11.87	40.924	4.94	81.079	6.79
Bourses de travail	13.000	2.08	47.237	5.71	43.898	3.68
Bureaux municipaux	11.000	1.75	47.000	5.70	88.752	7.44
Divers					57.714	4.83
Bureaux payants	459.000	73.32	600.000	72.48	437.569	36.64
Placemt général.	626.000	100.00	827.797	100.00	1.194.020	100.00

Nous pouvons ainsi constater qu'en 1891 et 1898 un mode de placement dominait le marché du travail, celui des bureaux payants. Ces derniers assuraient à eux seuls près des 3/4 du placement général des travailleurs. Toutefois les critiques dont ils furent l'objet et le vote d'une loi qui constituait pour eux une perpétuelle menace portaient une grave atteinte à leur activité. Sans doute les municipalités semblaient-elles peu disposées à décider leur suppression; mais les tenanciers eux-mêmes, en présence d'un avenir incertain, quittaient la profession et comblaient les vœux du législateur.

Donc, spontanément, l'œuvre négative s'accomplissait : l'œuvre positive restait à réaliser [1]. En 1909, des institutions variées se disputaient les dépouilles des bureaux payants, sans qu'aucune d'elles réussise à prendre intégralement une place prépondérante.

Au lendemain du vote de la loi, M. Jourdan regrettait que le monopole du placement n'eut pas été confié aux syndicats professionnels. Il citait longuement une étude de M. Belot dans la *Revue philosophique* pour reconnaître que le propre de la législation consiste en grande partie à empêcher qu'un droit à quelque chose puisse devenir un droit sur quelqu'un [2]. Il en venait à déclarer qu'il était nécessaire « de ne faire reposer ni sur le seul principe « d'autorité, ni sur le seul principe de la liberté individuelle, les « relations de patron à ouvrier, mais d'introduire entre eux l'idée « de contrat et de l'équité dans le contrat » [3]. Dès lors, disait-il, si l'idéal à atteindre est l'égalité et la justice dans les rapports entre employeurs et employés, la question du placement ne peut recevoir d'autre solution que celle du monopole en faveur des groupements professionnels. C'est à l'ouvrier à assurer lui-même les moyens et les conditions d'embauchage, s'il ne veut pas être débordé sur le marché du travail par la concurrence des bras et se trouver impuissant devant les exigences patronales.

(1) Roger AMBLARD, *L'application de la loi du 14 mars 1904 sur les Offices de placement*, Paris 1909, p. 94 : « Bref, le placement gratuit en 1904 était pratiqué par des organes multiples dont quelques-uns rendaient de réels services et c'était l'expression même des forces patronales et ouvrières. » Il paraissait logique d'affirmer qu'avec de la persévérance, des encouragements officiels et des facilités légales, ce placement gratuit était destiné à remplacer le placement payant.

(2) M. BELOT, *Revue philosophique : Le socialisme dogme ou méthode*, nov. 1896.

(3) Jean JOURDAN, *Les bureaux de placement d'après la loi de 1904*, th. Paris 1904, p. 184.

Ce sont là des considérations que nous ne voulons pas consigner sans les réfuter, bien que l'indifférence des dirigeants des syndicats ouvriers, à l'égard des questions de placement, nous ait déjà permis d'écarter la solution préconisée par M. Jourdan.

Qui ne voit qu'un syndicat ouvrier aura vite fait d'abuser de sa prérogative pour imposer aux employeurs non pas les meilleurs et les plus dignes de ses travailleurs, mais les militants du groupement, ceux dont l'activité, bien souvent, se dépensera non pas à maintenir l'union de toutes les forces du travail, mais à faire germer la haine, la discorde, la lutte des classes ? Comment ne pas tenir compte de l'intérêt du syndicat ouvrier à raréfier la main-d'œuvre pour que sa rémunération augmente de prix ? Le syndicat ouvrier s'est donné pour fonction de déterminer le taux des salaires. Pour en débattre les conditions avec les employeurs, il tient compte de deux éléments fondamentaux : d'une part, le coût de la vie, d'autre part, l'importance de la main-d'œuvre disponible. Lui conférer le monopole du placement serait lui permettre de modifier à son gré ce dernier élément en facilitant l'entrée et la sortie des travailleurs de la région.

Pour que l'égalité règne à la conclusion du contrat collectif du travail, il faut que le groupement qui discute les barèmes ne puisse en modifier les bases suivant ses désirs.

Au surplus, nous avons sans cesse répété au cours de cette étude que la meilleure institution de placement sera celle qui permettra de faire connaître au chômeur la totalité des emplois vacants dans l'ensemble du pays. Le marché du travail doit être un, et pour cela le service de placement doit être fortement centralisé et unifié [1]. Comment veut-on confier une tâche de cette nature à des syndicats dont la durée est parfois fort éphémère, dont la gestion est à la merci de courants d'opinions qu'il est difficile de canaliser. Lorsqu'on peut constater dans chaque profession la multiplicité des syndicats de diverses nuances politiques qui ont été créés, comment veut-on que ces groupements puissent jamais coordonner leur action dans l'intérêt commun.

C'est incontestablement cette unité dans l'action que le législa-

(1) DE LAVERGNE et P. HENRY, *Le chômage, causes, conséquences, remèdes*, p. 142 : « Organisée avec le concours de l'Etat comme en Allemagne ou bien, « au contraire, œuvre de l'initiative privée comme en Italie, la centralisation « des renseignements sur le placement permet d'éviter ces phénomènes désas « treux de congestion et d'anémie dont la répercussion a été signalée dans « l'étude des causes du chômage. »

teur de 1904 a négligé, dans sa préoccupation de réprimer les pratiques abusives des placeurs. Pour l'avoir négligée, la France s'est trouvée, dans l'organisation du placement, très sensiblement en retard vis-à-vis des puissances étrangères voisines, comme l'Allemagne par exemple [1]. Seules, les prescriptions de la circulaire du 14 mars 1910 et du décret du 15 octobre 1911 apportaient les premières directives en vue de l'établissement d'un réseau français d'offices publics.

Les instructions étaient bonnes; elles auraient gagné à être plus impérieuses. En laissant subsister les diverses institutions qui malgré la dispersion de leurs efforts rendaient cependant, il faut le reconnaître, des services déjà appréciables, elles ont permis aux municipalités d'ajourner malgré leur utilité des créations jugées trop onéreuses pour les finances communales.

La déclaration de guerre allait saper l'activité des bureaux de toutes catégories, et révéler l'insuffisance des moyens dont nous disposions. La question du placement se posait sous un jour nouveau, avec une acuité singulière. Il fallait créer.

(1) V. Conrad Carl, *Die organisation des Arbeitsnachweise in Deutschland* (Leipzig 1904).

Varlez (Louis), *Rapport sur les bureaux de placement en Allemagne*, 1904.

LIVRE II

L'ORGANISATION ACTUELLE DU PLACEMENT

LIVRE II

L'ORGANISATION ACTUELLE DU PLACEMENT

SECTION I

L'INFLUENCE DES CIRCONSTANCES DE GUERRE SUR CETTE ORGANISATION

A la déclaration de guerre, lord Kitchener avait prédit que les hostilités dureraient moins de trois mois ou plus de trois ans. Il avait ajouté que les « relations des gens entre eux seraient telle-« ment changées par la suite que l'on n'y reconnaîtrait plus « rien » [1].

Il ne fut pas nécessaire d'attendre la fin de la campagne. Dès le début de la guerre, les problèmes de la main-d'œuvre se posèrent avec une acuité d'autant plus particulière que le sort de nos armées était intimement lié à leur solution : la répartition des travailleurs devint une question vitale pour le pays.

Comme nous venons de le voir, l'organisation du placement était encore presque inexistante en 1914. Mais une propagande très active, en vue de la développer, avait été faite par la Section française de l'Association internationale pour la lutte contre le chômage, propagande qui allait porter ses fruits pendant la guerre, sous l'énergique impulsion du Ministère du Travail [2].

(1) André LEBON, *Problèmes économiques nés de la guerre*, 1918, p. 205.
(2) Bureau international du Travail, *Etudes et documents*, 1921, série C, n° 5, p. 11.

CHAPITRE I

Le chômage à la déclaration de guerre

Tout d'abord, à la mobilisation, un certain nombre d'établissements industriels durent cesser leurs fabrications. L'appel sous les drapeaux avait désorganisé le personnel et la direction. Les mouvements de troupes absorbaient tous les moyens de transport et privaient ainsi les particuliers de la possibilité d'acheminer leurs combustibles et leurs matières premières; les industries de luxe étaient mortellement frappées par une suppression immédiate et complète des achats de la consommation. Le ralentissement systématique des communications postales, les prorogations des échéances et l'immobilisation des dépôts dans les banques paralysaient les affaires. Le chômage se fit sentir [1].

Il fallut sans tarder venir en aide aux chômeurs. Une circulaire de M. le Président du Conseil des Ministres, en date du 20 août 1914 [2], instituait un fonds national de chômage dont le fonctionnement fut déterminé par les circulaires du Ministre du Travail, en date des 10 septembre 1914 [3] et 8 décembre 1914 [4], et par les décrets du 24 novembre 1914 [5] et 9 janvier 1915 [6].

Les dépenses ordonnancées sur ces crédits atteignaient à la clôture de l'exercice 1914 (31 mars 1915), le chiffre considérable de 12.144.931 fr. 24. Le fonds de chômage de Paris avait à lui seul reconnu :

(1) Lille excepté (puisque Lille envahie, il était impossible de connaître ses chiffres), les centres industriels les plus atteints furent Nancy et Dijon. A Nancy, 25 % seulement des établissements fonctionnaient en août 1914, à Dijon 38 %. La situation à Paris fut moins mauvaise au début, mais s'améliora moins rapidement, 42 % des établissements demeuraient ouverts en août 1914, et 49 % en octobre de la même année (enquête sur l'activité des établissements industriels et commerciaux d'août 1914 à janvier 1915. *Bulletin du Ministère du Travail*, 1915, p. 1.

(2) *Bulletin du Ministère du Travail*, 1914, actes off., p. 81.

(3) *Bulletin du Ministère du Travail*, 1914, actes off., p. 83.

(4) *Bulletin du Ministère du Travail*, 1914, actes off., p. 101.

(5) *Bulletin du Ministère du Travail*, 1914, actes off., p. 95.

(6) *Bulletin du Ministère du Travail*, 1915, actes off., p. 2.

En août	168.352	chômeurs [1]
En septembre	278.042	—
En octobre	293.824	—
En novembre	278.592	—
En décembre	243.939	—

De nombreuses villes n'ont pas produit le décompte des chômeurs qu'elles ont assistés. Il est de ce fait impossible de connaître, pour toute la France, le nombre exact d'ouvriers que les premières perturbations de la guerre avaient privés de leurs emplois.

M. le Ministre du Travail, dans une circulaire du 29 décembre 1915 [2] exprime l'opinion qu'il n'était pas inférieur à deux millions « auxquels, dit-il, était venu s'ajouter près d'un million de per- « sonnes évacuées des départements envahis et de la Belgique. « En présence de cette situation », constate-t-il, « l'absence d'une « organisation de placement publique, analogue à celle qu'avait ins- « tituée l'Angleterre par la loi de 1909, se révéla d'une manière sai- « sissante. Sans doute au fur et à mesure que l'activité renaissait, « que les établissements industriels et commerciaux ouvraient à « nouveau, que l'agriculture reprenait ses travaux, le nombre de « ces chômeurs a considérablement diminué, mais il n'est pas « douteux qu'il eut diminué plus vite et à moins de frais s'il avait « existé des offices locaux, départementaux ou municipaux de « placement en plein fonctionnement ».

CHAPITRE II

Les besoins de main-d'œuvre

La situation devait toutefois s'améliorer rapidement. Le mois d'octobre 1914 marque la phase la plus aiguë de la crise de chômage consécutive à la mobilisation. Mais le départ des jeunes classes sous les drapeaux, la reprise tout au moins partielle de la

(1) *Bulletin du Ministère du Travail*, 1915, p. 23. Compte rendu des opérations du fonds national de chômage pour l'année 1914.

(2) *Bulletin du Ministère du Travail*, 1915, p. 107, actes officiels.

vie économqiue, le fonctionnement des usines travaillant pour la défense nationale vont créer des besoins de main-d'œuvre qui, après avoir absorbé le contingent des chômeurs, demeureront à leur tour insatisfaits.

Au 1er janvier 1916, le fonds de chômage de Paris ne secourt plus que 89.773 ouvriers; au 1er janvier 1917, il n'en comptera plus que 38.395 (1). En province, la régression est plus rapide encore. Sur 25 fonds de chômage qui existent au début de l'année 1915, il est facile de constater que 12 devenus inutiles ont été supprimés au 1er janvier 1916, alors que quatre autres n'ont fonctionné que par intermittence (2).

Les demandes de main-d'œuvre et l'impossibilité de les compenser se sont même révélées de très bonne heure. En effet, les commissions mixtes, instituées dans chaque département en vue du maintien du travail national, ont signalé dès 1915 la nécessité de pourvoir au recrutement d'ouvriers agricoles et industriels qui faisaient défaut (4). Preuve, n'est-il pas vrai, que dès 1915 et malgré le chômage persistant d'un nombre élevé de travailleurs, la situation s'était renversée et les offres d'emplois dépassaient les demandes.

Et cette existence de chômeurs, en période de déficit de main-d'œuvre, est le meilleur indice de l'insuffisance de notre organisation de placement. Si nous avions alors disposé d'un réseau d'offices capables d'assurer une ventilation rationnelle du travail, les forces productives de la nation, surtout en matière industrielle, auraient été utilisées dans des conditions bien meilleures, à une époque où il allait du salut du pays qu'elles atteignent leur rendement maximum.

En 1915, conscientes de cette situation, et pour assurer le recrutement ouvrier, les commissions mixtes réclamèrent la création d'offices publics de placement (5); le 8 mars 1916, M. le Ministre

(1) *Bulletin du Ministère du Travail*, 1915, p. 377 ; 1916, pp. 46, 125, 250, 324, 429, 514.

(2) *Bulletin de l'Association française pour la lutte contre le chômage*, 15 janvier 1918, n° 5, p. 7.

(3) *Bulletin du Ministère du Travail*, janvier-avril 1915, actes off., p. 3.

(4) *Bulletin du Ministère du Travail*, juillet-août 1916, p. 284. En fait, les départements agricoles furent ceux qui causèrent les premiers un déficit de main-d'œuvre.

(5) Notons, il est vrai, que la circulaire du 5 février 1915 sur l'institution des commissions mixtes leur assignait déjà entre autres objets, la création et la gestion d'offices départementaux de placement public fonctionnant avec le concours des autorités administratives locales.

du Travail écrivait au Préfet : « ...Les offices de placement ne sont « pas uniquement destinés à combattre le chomage, c'est-à-dire à « chercher des emplois pour les ouvriers inoccupés, ils ont encore « pour objet de procurer à l'industrie, au commerce et à l'agricul- « ture, la main-d'œuvre qui leur fait défaut. Si cette main-d'œuvre « ne peut être trouvée sur place, les offices de placement doivent « s'efforcer de la faire venir du dehors. »

Une organisation du placement s'imposait. En 1917, le besoin de main-d'œuvre et la nécessité de répartir les travailleurs au mieux des intérêts de la défense nationale allaient s'accentuer et déterminer M. le Ministre du Travail à intervenir plus énergiquement encore. Successivement les circulaires des 10 janvier 1917 (1), 21 février 1917 (2), 30 mars 1917 (3), 13 novembre 1917 (4) et le décret du 18 octobre 1917 prescrivirent la recherche de la main-d'œuvre disponible et donnèrent des règles pour son acheminement sur les différents établissements travaillant pour la défense nationale : les offices de placement public, au fur et à mesure de leur création, allaient favoriser l'exécution de ces instructions (5).

(1) Dans une lettre du 20 février 1917 à la Commission sénatoriale de l'organisation des ressources du pays, M. le Ministre du Commerce évaluait de la façon suivante la situation du marché du Travail :

BESOINS		MAIN-D'ŒUVRE DISPONIBLE	
Agriculture permanents	250.000	Libération vieilles classes....	70.000
temporaires	30.000	Main-d'œuvre féminine.....	70.000
Transport et ravitaillement..	50.000	Main-d'œuvre coloniale.....	110.000
Travaux publics.....	14.500	Main-d'œuvre étrangère.....	60.000
Armement	103.000		
Arrière des armées.....	20.000	TOTAL.....	310.000
Intendance, génie, aéro.....	26.000		
Marine	3.000		
TOTAL.....	496.500		

Déficit : 146.000 ouvriers.

Au cours d'une étude sur le même objet, l'Association Française pour la lutte contre le chômage (B. n° 9, pp. 3 et 4) concluait à un déficit de 100.000 ouvriers en mai 1917 et signalait que déjà au 1er janvier 1916 dans les seuls territoires inoccupés, 700.000 hectares cultivés en 1914 demeuraient incultes.

(2) *B. T.*, actes off., 1917, p. 4.

(3) *B. T.*, actes off., 1917, p. 9.

(4) *B. T.*, actes off., 1917, p. 38.

(5) Signalons sur la situation de la main-d'œuvre en 1917, le rapport de M. Bérenger, déposé au Sénat le 8 mars 1917 et relatif à un projet de réquisitions civiles pour les établissements travaillant à la défense nationale.

CHAPITRE III

Le placement des démobilisés et des mutilés

Alors même qu'il était encore difficile de prévoir la fin de la guerre, le Gouvernement se préoccupait d'assurer un gagne-pain aux soldats que la démobilisation rendrait à la vie civile. Il fallait, en effet, rassurer le combattant sur l'avenir qui lui serait réservé à son retour dans les foyers. Il était indispensable d'éviter un chômage pareil à celui de 1914. Or le développement du machinisme pendant la guerre, l'accroissement de la main-d'œuvre féminine, l'immigration étrangère fort nombreuse, la disparition de certaines industries étaient autant de motifs de craindre que la crise ne revêtit une forme plus grave que celle de la mobilisation.

Aussi, dès 1915, le désir de reclasser rapidement dans la vie civile les troupes qui seraient licenciées à la fin des hostilités, entre pour une très large part dans les mobiles qui inspirèrent la création du système actuel. Dans sa circulaire du 29 décembre 1915, M. le Ministre du Travail écrit en effet aux Préfets : « Nous serions sans « excuses si nous nous laissions surprendre par la démobilisation... « Mettre en rapport les travailleurs démobilisés qui n'auront pu « retrouver leur emploi antérieur avec les industriels, les com- « merçants, les agriculteurs qui manqueront de personnel, répar- « tir la main-d'œuvre étrangère, en surveiller l'emploi et cela de « manière à en assurer l'utilisation dans les meilleures conditions « possibles, veiller au placement particulièrement délicat des mili- « taires mutilés et réformés : telles sont les tâches qu'auront à « réaliser les offices de placement régionaux ou locaux existants ou « à créer. » (1).

Plus tard, reprenant ces considérations, le Ministre rappelait aux Préfets qu'il ne suffisait pas de tenir compte du chômage présent pour juger de l'opportunité des créations nouvelles : « Il ne « faut pas oublier qu'au moment de la démobilisation, beaucoup « de soldats renvoyés dans leurs foyers ne retrouveront pas immé- « diatement leurs emplois antérieurs par suite des perturbations

(1) *Journal Officiel*, 31 décembre 1915, p. 9701.

« profondes apportées dans le fonctionnement des établissements « agricoles, industriels ou commerciaux par la longue période de « guerre que nous traversons. S'il n'existe pas à ce moment un « organisme déjà constitué pour placer ces chômeurs, on ne pourra « remédier à la situation avec la célérité qui convient » (1).

C'est précisément la création de bureaux départementaux et régionaux de placement que réclamaient les commissions mixtes pour le maintien du Travail national, lorsqu'elles furent consultées le 13 novembre 1917 sur les modalités qui devaient être adoptées à la démobilisation. Trente-six d'entre elles se prononcèrent nettement pour l'organisation du placement par des offices publics : la commission du Lot-et-Garonne demandait notamment « qu'il fut « créé spécialement, en vue de la répartition de la main-d'œuvre « qui résulterait de la démobilisation, un organisme national de « placement avec une filiale dans chaque département » (2). Celle du Doubs reconnaissait aux offices départementaux un rôle capital pour l'établissement du marché rationnel du travail et considérait comme essentielle à la réadaptation du pays à la vie normale la généralisation de ces institutions, rendues légalement obligatoires (3).

Cette préoccupation de la démobilisation, qui apparaît en 1915 à une période encore cependant éloignée de la fin des hostilités, se manifestait également le 13 décembre de cette année par un acte quelque peu différent; M. le Ministre du Travail proposa dans une circulaire, d'élargir les dispositions de l'article 25 du Code du Travail et d'assimiler le mobilisé à l'appelé sous les drapeaux en ce qui concerne le maintien du contrat de louage (4). La question ne pouvait être résolue par une simple circulaire (5). Aussi, de même qu'elle l'avait été en Italie par une loi du 1er mai 1916, elle le fut en France par la loi du 22 novembre 1918 qui garantit aux mobilisés la reprise de leurs anciens emplois (6).

(1) *Bulletin du Ministère du Travail*, 1916, actes officiels, p. 50.
(2) *Bulletin de la Direction du Travail*, tome V, p. 89.
(3) *Bulletin de la Direction du Travail*, uome V, p. 46.
(4) *Bulletin Officiel du Ministère du Travail*, 1916.
(5) Citons : Proposition de loi Mons (11 mai 1915) ; Deshayes (25 août 1915) ; proposition Lairolle (22 mars 1917, ch. doc. parl. 1917, n° 3159) ; propositions Deschamps et Lemery (15 juin 1917, ch. doc. parl. 1917, n° 3416) ; proposition Carré Bonvalet (6 juillet 1917, ch. doc. parl., n° 3508) ; proposition Moutet (18 sept. 1917, ch. doc. parl., n° 3756) ; projet de loi (10 janvier 1918, ch. doc. parl., n° 34) ; rapport de M. Deshayes sur l'ensemble des propositions et projets (Chambre, 4 octobre 1918, *J. Off.*, ch. doc. parl., n° 5042).
(6) *Journal Officiel*, 24 novembre 1918, p. 10120.

Par ailleurs, en 1918, M. Petitjean déposa sur le bureau de la Chambre, une proposition de loi invitant M. le Ministre de la Guerre à « créer un Office national de placement pour les mobilisés « que la mobilisation aurait privés de leur emploi ou qui désire- « raient occuper des situations en corrélation avec leurs nouvelles « aptitudes physiques ou intellectuelles, afin de leur assurer dès « aujourd'hui un emploi par la centralisation de toutes les de- « mandes et offres de placement ».

En réalité, si une loi n'intervint pas à cet effet, le Sous-Secrétariat d'Etat à la démobilisation s'empressa cependant de créer l'Office Central des offres d'emplois aux démobilisés. Ce dernier, installé à Paris, 10, rue du Quatre-Septembre, n'était pas destiné à réaliser par lui-même les opérations de placements; il devait laisser ce soin aux organismes institués par le Ministère du Travail. Il se bornait à recueillir et même au besoin à provoquer les demandes de main-d'œuvre, à faciliter le travail des œuvres privées : il jouait entre ces dernières le rôle d'une véritable chambre de compensation, adressant à chacune les offres insatisfaites qui avaient été recueillies par les autres et cela au prorata des demandes reçues [1]. Il complétait aussi l'action des bureaux départementaux et municipaux auxquels il rabattait les employeurs en quête d'ouvriers. Mais il ne connaissait pas l'employé et s'adressait nécessairement aux offices de placement pour réaliser l'opération d'embauchage. Loin de remplacer ces derniers, il supposait au contraire leur existence.

Que les mesures prises aient été opérantes, il ne faut pas douter. Alors qu'en 1914 le chômage à Paris frappait 293.824 ouvriers

(1- En réalité, la démobilisation ne s'est pas faite uniquement par l'Office Central des offres d'emplois et les bureaux municipaux. Pour les travailleurs de la grande industrie, la procédure fut différente. Prévenu de la démobilisation d'une classe, l'office recueillait les offres ; il en dressait un tableau qu'il communiquait au Maréchal commandant les armées françaises. Les militaires démobilisables faisaient une demande précisant leurs aptitudes personnelles et indiquant la région dans laquelle ils désiraient aller, Ils étaient à leur licenciement dirigés sur un centre de placement de préférence institué dans des villes qui étaient bien desservies par les voies ferrées et qui possédaient un régiment d'artillerie pour faciliter les essais qui seraient nécessaires. Le militaire était gardé gratuitement pendant douze jours pendant lesquels il pouvait discuter librement de son salaire. S'il était embauché, il était sur-le-champ envoyé à sa nouvelle résidence ; si à l'expiration du délai il n'avait trouvé aucun emploi, il était conduit à son dépôt démobilisateur normal.

en février 1919, il n'atteignit, à son point culminant, que 37.221 démobilisés [1].

La démobilisation par échelons et l'application de la loi de huit heures furent, en très grande partie, les causes de cet heureux résultat [2]. En considérant le nombre des placements réalisés en 1919 par les offices publics soit 840.840, et par comparaison avec le chiffre obtenu en 1918 qui est de 334.280 [3], on constate l'augmentation rapide représentée par le placement de 500.000 démobilisés dont les bureaux gratuits municipaux ou départementaux ont évité le chômage par une ventilation rationnelle des offres d'emplois dans le pays. S'il est tenu compte de notre dette de reconnaissance pour ces anciens combattants, de l'obligation morale qui nous était faite de leur assurer les moyens normaux d'existence auxquels ils avaient droit dans la vie civile, s'il n'est pas perdu de vue l'état de fièvre un peu spécial dans lequel se trouvait l'ancien combattant après la guerre, fier à juste titre de son œuvre, encore tout animé des promesses merveilleuses qui lui avaient été si souvent apportées pendant les hostilités, si l'on songe aux violences que des désillusions trop vives, la gêne et la misère du chômage auraient pu susciter, il faut reconnaître la grandeur de la tâche accomplie par les offices publics et déclarer que l'organisation actuelle a justifié son établissement et son maintien.

Par ailleurs, bureaux départementaux et municipaux eurent une tâche plus délicate et plus sacrée encore à remplir : le placement des mutilés de guerre [4].

A partir de 1916, des circulaires adressées aux Préfets et aux

(1) *Bulletin*, n° 23, de l'Association française pour la lutte contre le chômage.

(2) A la même époque, Berlin comptait 274.650 chômeurs (Post. 19, 3, 1919. *Bulletin périodique de la presse allemande*, n° 114, p. 10). Londres 250.000 (*Bull. de l'Association française pour la lutte contre le chômage*, n° 26, p. 27), l'ensemble du royaume anglais 992.000 (*Times*, 20 mars 1919) et la Suisse elle-même, bien que neutre, était durement touchée avec 15.694 chômeurs (*Neue Zürcher Nachrichten*, 28 mars 1919).

(3) *B. T.*, 1920, pp. 251 à 254. Lire sur ce point Albert PEYRONNET : *Le Ministère du Travail*, 1924, p. 15.

(4) Les offices publics eurent également à s'occuper du placement des permissionnaires. Une circulaire de M. le Sous-Secrétaire d'Etat du Travail, en date du 22 août 1917 (*B. T.*, actes officiels 1917, p. 89) signale aux préfets l'intérêt que présentait au moment de la grande raréfaction de main-d'œuvre, l'utilisation dans leurs professions primitives et pendant la durée de leur séjour, des militaires renvoyés chez eux provisoirement en permission ou en congé de convalescence.

Inspecteurs divisionnaires du Travail envisageaient, pour cette catégorie de démobilisés, la collaboration des offices publics de placement. Le 10 février 1916, M. le Ministre du Travail écrivait [1].

« La question s'est posée de savoir s'il y avait lieu, pour les « pouvoirs publics de créer des institutions spéciales pour le pla- « cement des réformés et mutilés.

« Après un examen approfondi de la question ,il a paru à « M. le Ministre de la Guerre et à moi que lorsqu'il s'agissait — et « c'est heureusement le cas le plus fréquent — de réformés ou de « mutilés susceptibles d'être employés à nouveau dans des condi- « tions à peu près normales, la question du placement pour cette « catégorie de travailleurs se posait de la même façon que pour « les ouvriers ordinaires. »

Et il ajoutait : « Si l'on confiait systématiquement à des insti- « tutions spéciales le placement des réformés ou mutilés, il y « aurait à craindre que ces travailleurs ne soient pas employés « dans des conditions normales de rémunération. Le fait qu'ils « jouissent d'une pension militaire peut en effet les inciter à « accepter des places rémunérées à un taux inférieur à celui des « ouvriers ordinaires. » Par ailleurs, il exprimait la crainte que ces offices créés pour les mutilés limitent leur action à un petit nombre de professions et d'établissements, diminuant ainsi les chances d'utilisation de l'intéressé dans sa profession ancienne et dans sa région d'origine.

Aussi invitaient-ils les offices départementaux et municipaux de placement à s'occuper dès 1916 de recueillir et au besoin même de provoquer les demandes d'emplois des mutilés qu'ils devaient autant que possible satisfaire en tenant compte « du milieu originaire et du métier antérieur ».

Et quelques semaines plus tard, lorsque par arrêté du 29 février 1916 fut créé l'Office national de placement des mutilés et réformés de guerre [2], M. le Ministre de la Guerre prenait soin de spécifier que le nouvel organisme était chargé de centraliser et d'instruire les demandes d'emplois des mutilés pour assurer le placement de ces derniers, de concert avec les offices dépendant du Ministère du Travail.

Le 2 mars 1916, un arrêté interministériel [3], en vue d'une action

(1) *B. T.*, 1916, actes officiels, p. 1.
(2) *B. T.*, 1916, actes officiels, p. 71.
(3) *J. O.*, 3 mars 1916, p. 1723.

commune, incorporait à l'Office national des mutilés et réformés de la guerre :

1° L'Office créé le 29 février par le Ministre de la Guerre et qui était appelé Office de centralisation et d'études;

2° La commission instituée auprès du Ministère de l'Intérieur pour régler l'organisation des centres professionnels destinés à la rééducation des blessés de guerre;

3° L'Office central de placement établi après du Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale et les offices publics et privés de placement en relations avec cet office [1].

Désormais, l'organisation générale du placement public en France était intimement liée au problème du reclassement dans le monde du travail de milliers de blessés qu'il fallait réadapter.

Chômage à la mobilisation, manque de main-d'œuvre pendant la guerre, crainte de chômage à la fin des hostilités chez les démobilisés comme les réformés, tout concourait à réclamer l'institution du réseau d'offices publics de placement qui s'est établi de 1915 à 1918, grâce à l'action sans cesse renouvelée du Gouvernement [2].

(1) L'office national des mutilés a été refondu par la loi du 2 janvier 1918, qui confie aux offices du Ministère du Travail le placement des mutilés.

(2) V. discours de M. Renard, Ministre du Travail, à la première conférence des offices de placement, à Paris, en 1917 (*B. T.*, 1917, p. 522).

SECTION II

L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DES OFFICES DE PLACEMENT PUBLIC

CHAPITRE PRELIMINAIRE

Ce titre peut prêter à quelque confusion et cependant aucun autre ne convient mieux au présent exposé.

Les promoteurs du placement public se défendent d'avoir voulu créer des organismes administratifs. La clientèle des bureaux, composée principalement d'industriels et de commerçants tient pour suspect tout ce qui touche à l'administration. Peut-être est-ce le seul fait du tempérament frondeur qui est dans la nature française. Mais des griefs précis ont été formulés contre les méthodes administratives : on leur a reproché leur manque de souplesse, leur lenteur d'exécution qui tient à la trop grande subordination du personnel inférieur et à l'absence d'initiative qui atteint ce dernier. Or la rapidité du placement, l'adaptation rapide de la technique aux pratiques en usage dans la localité sont les conditions essentielles du succès du placement publique [1].

On conçoit dès lors que le personnel des bureaux départementaux et communaux ait répudié ouvertement les conceptions admi-

(1) V. sur ce point et sur les habitudes commerciales et industrielles dont doivent s'inspirer les bureaux de placement, le rapport de M. le Ministre du Travail sur les subventions accordées de 1915 à 1919 inclus (*B. T.*, 1920, p. 231).

nistratives. Sans doute eux-mêmes sont-ils des fonctionnaires appointés grâce à des subventions de l'Etat, des départements et des communes, mais ils jouissent d'une grande autonomie et le directeur d'office ne connaît d'autre contrôle technique que celui d'une commission composée en nombre égal de patrons et d'ouvriers.

Notre but n'est pas de faire ressortir une situation différente. En étudiant l'organisation administrative des offices, nous entendons simplement examiner leur formation intérieure, les divers éléments qui la composent, avant d'exposer comment ils coordonnent leur activité pour opérer le placement. Le médecin ne dissèque-t-il pas pour connaître l'anatomie, avant de rechercher les lois de la physiologie ?

Le placement public est effectué en France, depuis la guerre de 1914, par un réseau d'offices répartis sur le territoire et hiérarchisés de façon à assurer la centralisation des renseignements et l'unification absolue du marché du travail. La cellule fondamentale est le bureau municipal établi suivant les disposition de la loi du 14 mars 1904 et de la circulaire du 14 mars 1910, mais on s'est efforcé d'en provoquer la création partout où les prescriptions légales avaient été négligées. Au-dessus du bureau municipal est établi l'office départemental auquel sont transmis les offres et demandes d'emplois qui n'ont pu être satisfaites par les ressources locales et que le nouvel organisme s'appliquera à compenser en provoquant les échanges de main-d'œuvre entre les divers centres du département. A l'échelon supérieur, huit offices régionaux, qui ont chacun une circonscription importante du territoire national, s'efforcent de maintenir l'équilibre du marché du travail par des déplacements d'ouvriers entre les régions, ou même seulement entre les départements d'une même région. Dominant l'ensemble du système, l'Office central institué à Paris constitue un grand régulateur qui est plutôt un organisme d'études techniques et de contrôle administratif, qu'un véritable bureau de placement dans le sens donné à ce terme.

CHAPITRE I

L'Office central de placement

§ 1. Création

Dans les diverses régions où ils furent accueillis, les réfugiés de Belgique, du Nord et de l'Est de la France, malgré le départ des mobilisés, trouvèrent difficilement des emplois de leur profession. Ils ne recevaient de ce fait qu'une rémunération insuffisante et leur activité n'était pas toujours utilisée au mieux des intérêts économiques du pays.

Pour remédier à cette situation, le Gouvernement créa le 26 octobre 1914 « l'Office central de Placement des chômeurs et des réfugiés » dont la direction fut confiée au Ministre de l'Intérieur avec lequel devait collaborer le Ministre du Travail [1].

L'Office central était essentiellement un service de renseignements entre le réfugié qui désirait un emploi provisoire dans sa profession et le patron qui, privé subitement de la plus grande partie de son personnel, cherchait à combler les vides momentanés de sa main-d'œuvre [2].

Sa tâche consistait à établir la liste professionnelle des réfugiés, à réunir des offres d'emplois, à faciliter le transport des réfugiés embauchés et de leur famille. Quant au placement même, opération délicate et complexe, l'Office faisait appel au concours d'organismes rayonnant pour la plupart dans toute la France et qui répondirent à son appel : Comité central des houillères de France, Comités des forges de France, Union des syndicats patronaux des industries textiles, Comité central franco-belge, Comité de coordination des offres et demandes de travail, Chambre de commerce belge à Paris, Compagnie de Chemins de fer, secondèrent ses efforts.

Pour délimiter et coordonner les attributions entre ces organes volontaires de placement, les Ministres de l'Intérieur et du Travail

(1) Le 10 juin 1915, l'Office central fut rattaché exclusivement au Ministère du Travail.

(2) V. *B. T.*, 1914, p. 602.

avaient créé le Comité Central du placement des chômeurs et des réfugiés [1]. Ce Comité comprenait, sous la présidence d'honneur du Président du Conseil et des Ministres de l'Intérieur et du Travail, les représentants de chacun des groupements que nous venons d'énumérer, ainsi que trois membres ouvriers du Conseil Supérieur du Travail.

§ 2. Son Rôle

Bien que créé comme organe de renseignements et de statistique, l'Office central fit à ses débuts quelques opérations de placement par ses propres moyens. Son activité pendant la guerre peut se résumer par le tableau suivant :

Opérations de placement.

Périodes.	Ayant donné lieu à réquisition de transport.		N'ayant pas donné lieu à réquisition.	
	Opérations de l'Office même.	Opérations des Comités annexes.	Opérations de l'Office même.	Opérations des Comités annexes
5 novembre 1914 au 20 avril 1915 [2].			4.273	29.664
20 avril 1915 au 1er janvier 1916 [3]	1.516	4.938	240	4.205
Année 1916 [4]....	1.310	2.607	3	744
Année 1917 [5].....	977	1.939		
Année 1918 [6].....	354	1.760		

Comme il est facile de le constater dès 1916, ses statistiques ne comportent plus que des placements interlocaux ayant nécessité l'établissement d'une réquisition de transport pour les chômeurs. En 1918, ses dernières interventions se réduisent à un nombre

(1) Arrêté du 16 novembre 1914 (*J. O.*, 17 novembre 1914, p. 8709) complété par arrêtés des 17 et 18 novembre 1914 (*J. O.*, 19 novembre 1914, pp. 8734 et 8742).

(2) *B. T.*, 1915, p. 142.

(3) *B. T.*, 1915, p. 218 ; 1915, p. 285 ; 1915, p. 382 ; à partir du 20 avril un certain nombre de comités ne font plus connaître leurs chiffres, ce sont en particulier le Comité des Forges et l'Office national de la main-d'œuvre agricole.

(4) *B. T.*, 1916, pp. 50, 134, 256 et 1917, p. 269.

(5) *B. T.*, 1917, p. 509 et 1918, p. 198.

(6) *B. T.*, 1918, pp. 30 et 373.

infime [1]. Dès cette époque, en effet, l'Office se borne à son rôle naturel de coordination entre les bureaux départementaux dont il hâte l'organisation [2].

A. — *Ses influences dans la création des offices locaux.*

Par des circulaires fréquemment renouvelées, l'Office central invite les municipalités à satisfaire à la loi de 1904 toujours en vigueur. Par la publication de renseignements techniques sur le fonctionnement des bureaux existants, il apporte les données nécessaires aux établissements nouveaux. Au nom du Ministre du Travail, ses délégués rendent visite aux Préfets et aux Maires, établissent des projets de règlement, donnent les directives nécessaires aux installations matérielles [3] et cherchent à établir un réseau de ramifications conçues suivant un type uniforme.

B. — *Son action dans la création des offices régionaux.*

Pour assurer le placement interlocal, son rôle se bornait à dresser les listes des offres et demandes d'emplois non satisfaites dans l'ensemble du pays. L'Office central la communiquait aux bureaux locaux et laissait ces derniers s'entendre entre eux, ce qui pouvait amener, chacun d'eux, en adoptant l'hypothèse extrême, à s'adresser à tous les autres. Cette procédure comportait une correspondance le plus souvent inutile et, par suite, entraînait des retards et des frais fréquemment élevés [4].

(1) Le Bureau international du Travail (*Etudes et documents*, série C, n° 5, p. 12) fait ressortir qu'à la fin de 1916 l'Office central n'avait placé qu'une très faible proportion des chômeurs et réfugiés. L'immense majorité de ceux-ci trouvèrent à s'employer par leurs propres moyens.

(2) Comme elles ne sont pas intimement liées à notre sujet, nous négligeons volontairement de faire un exposé des grandes enquêtes auxquelles l'Office central a procédé pendant la guerre sur l'ordre du Ministère du Travail et pour documenter la commission interministérielle de la main-d'œuvre. Parmi celles-ci, signalons : *Enquête sur l'état du marché du travail en novembre* 1916 (circulaire de l'Office central, n° 5, du 25 février 1917) et en mai 1917 (circulaire, n° 7, du 20 septembre 1917), ainsi que celles sur les occupations des bénéficiaires d'allocation de guerre (circulaire n° 6, du 10 juillet 1917). Cette branche d'activité de l'Office central n'intéresse pas directement l'organisation du placement.

(3) Le pionnier de cette organisation fut plus particulièrement M. Abel Craissac, membre du Conseil supérieur du Travail.

(4) Sur l'inconvénient de ce système, voir l'exposé qui en est fait par M. Gauthier, dans *Le Marché du Travail en France*, 1923, pp. 45 à 48.

Il semblait certes préférable qu'un choix judicieux fut fait entre les offres et les demandes signalées et que chaque office départemental reçut expressément la désignation de l'établissement auquel il devait s'adresser pour trouver les moyens de satisfaire sa clientèle.

Dans ce but, l'Office central, qu'une circonscription trop étendue condamnait à un rôle passif, devait rechercher la création d'organes distincts, actifs, plus proches des bureaux locaux : Ce furent les offices régionaux.

C. — *Rôle actuel de l'Office central.*

Désormais entouré des organismes qui lui sont nécessaires, l'Office central se consacre à son travail de statistique et de contrôle. Il reçoit les bulletins des bureaux locaux, en récapitule les résultats dans des publications hebdomadaires, mensuelles et annuelles; il recueille et imprime tous les documents susceptibles d'intéresser le marché du travail et son organisation; il contrôle la délivrance des bons à demi-tarifs qui sont délivrés aux chômeurs pour leur permettre de se rendre aux lieux où ils sont embauchés; il détermine et publie le chiffre de l'immigration en France de la main-d'œuvre étrangère.

Il est ainsi devenu un organe purement administratif qui semble avoir puisé l'intégralité de ses attributions dans l'ancien domaine de l'Office du Travail.

§ 3. La Commission administrative

Un semblable organisme ne pouvait exercer son action sans contrôle de la part de ceux pour lesquels il était institué : les employeurs et les employés. Par décret du 20 juin 1916 [1], était instituée une commission administrative près de l'Office central. Elle avait poor but, suivant le rapport de M. Albert Métin, Ministre du Travail, « d'étudier les questions de principe relatives au fonc-« tionnement de l'Office central de placement et à l'organisation « du placement. Sa compétence devait s'étendre aux questions « d'ordre général qui se posent à l'occasion du placement des tra-« vailleurs et du recrutement de la main-d'œuvre nationale, colo-

(1) *J. Off.*, 23 juin, p. 5519.

« niale et étrangère, pour la marche normale des exploitations « industrielles, commerciales et agricoles »...

Il appartenait à cette commission, dans laquelle entraient des représentants des intérêts professionnels, de déterminer la politique à suivre à l'égard du marché du travail, de donner des directives à l'Office central et de demander aux ministères intéressés de donner le moyen de les respecter aux services locaux ou interlocaux de placement. Elle était appelée à jouer un rôle fondamental dans la répartition des travailleurs : à elle était réservée le droit de fixer les modalités suivant lesquelles seraient accordés les bons de transport délivrés aux chômeurs; à elle revenait l'initiative de prévoir la création d'équipes ambulantes appelées à apporter successivement, dans les diverses régions, l'appoint d'une main-d œuvre supplémentaire pour la période des durs travaux; à elle encore incombait le soin de déclarer s'il y avait lieu ou non de faire entrer des spécialistes étrangers pour une profession déterminée.

A la commission administrative, un décret du 3 février 1920 (1) vint juxtaposer « le Conseil national de la main-d'œuvre », composé de 10 membres patrons, 10 membres ouvriers, de deux délégués pour chacun des ministères du Travail, de l'Agriculture et des Régions libérées, d'un délégué par ministère pour ceux de la Guerre, de l'Intérieur, du Commerce, de la Marine et des Travaux publics. Le décret du 14 avril 1920 complétait le Conseil par quatre députés, deux sénateurs, un représentant de la Présidence du Conseil et un fonctionnaire du Ministère de l'Hygiène.

Le Conseil devait être présidé par M. le Ministre du Travail où, à défaut, par M. Arthur Fontaine, directeur du Travail.

En fait il avait surtout pour but d'apprécier dans quelle mesure il convenait de modérer ou d'arrêter l'immigration étrangère en réglant cet afflux selon les nécessités de l'industrie, du commerce et de l'agriculture. Selon les termes de l'exposé des motifs, établi par M. Jourdain alors Ministre du Travail, « son institution répon- « dait aux vœux exprimés par le monde du travail au cours des « séances de la commission administrative de l'Office central du « placement en 1916 et 1917; patrons et ouvriers avaient été d'ac-

(1) *J. Off.*, 4 février 1920, p. 1344.

(2) Sur les vingt représentants des intérêts professionnels, quatre patrons et quatre ouvriers doivent être choisis parmi les agriculteurs et travailleurs de la terre.

(3) *J. Off.*, 16 avril 1920, p. 6049.

« cord pour exiger que le contrôle de l'introduction et de l'utilisa-
« tion de la main-d'œuvre étrangère en France fut exercé souve-
« rainement par un Conseil de ce genre ». Cependant le Conseil national était également appelé à donner son avis sur toutes les questions qui se posent à l'occasion du recrutement et du placement des travailleurs français. Il constituait : « une commission pari-
« taire, placée auprès de l'Administration centrale, de même ordre
« que les commissions paritaires de patrons et ouvriers siégeant
« auprès des offices de placement départementaux et munici-
« paux. » En résumé, ainsi qu'en dispose l'article 4 du décret du 3 février 1920, il avait pour objet de « fournir des avis au Gouver-
« nement sur les questions liées au recrutement et au placement
« de la main-d'œuvre nationale et étrangère ». Il devait être le grand conseiller technique du Ministère du Travail. En réalité, tel qu'il a été conçu, il constituait un organisme bâtard dont l'utilité et surtout l'efficacité ne semblaient pas démontrées. Il comprenait sans doute des éléments professionnels, mais ces derniers ne comportait pas même la moitié des membres [1].

Cela est si vrai qu'il est apparu jusqu'ici inutile de le réunir et qu'il n'a jamais fonctionné depuis sa création. Comment aurait-il pu en être autrement ? Dans les renseignements qu'il recherche auprès du Conseil national, le Ministre du Travail ne sollicite nullement des avis sur les mesures administratives à prendre. Par leur origine, par le fait de la présence dans la Commission d'un certain nombre de parlementaires et de hauts fonctionnaires, ces avis s'imposeraient à lui avec une autorité qui serait de nature à restreindre singulièrement sa liberté de décision et ses facultés d'initiative. Or le placement et l'organisation du marché du travail sont question nationale, elles appartiennent aux conseils de Gouvernement sous le seul contrôle des assemblées prévues par la Constitution. Elles ne sauraient être abandonnées à une commission instituée sous la fausse apparence d'un organisme purement consultatif.

Ce que le Ministre du Travail a besoin en revanche de connaître, ce sont les besoins du monde du travail. Ces renseignements d'ordre professionnel ne peuvent être qu'altérés par la présence au sein du Conseil national d'éléments étrangers à l'industrie, au commerce et à l'agriculture, éléments admis avec voix délibérante et, nous pourrions même dire, avec voix prépondérante. Sans doute

(4) Le Conseil national de la main-d'œuvre comporte vingt représentants des intérêts professionnels contre dix-neuf parlementaires ou fonctionnaires.

nous reconnaissons qu'il peut être utile de limiter ses vœux aux seules réglementations ou dispositions possibles. Il y aurait donc quelquefois avantage à ce que des représentants du Gouvernement et des Assemblées législatives assistent aux réunions du Comité de main-d'œuvre, mais ils doivent y prendre part seulement avec voix consultative et ne sauraient substituer leur autorité à celle des délégués professionnels.

CHAPITRE II

Les Bureaux départementaux et municipaux

---

§ 1. Définition

La création des bureaux départementaux fut envisagée pour la première fois par la circulaire du 2 décembre 1915 [1] : idée d'autant plus heureuse qu'elle était d'une réalisation plus facile. Le Gouvernement en s'adressant aux Préfets, fonctionnaires de l'Etat, était assuré de leur appui auprès des Conseils généraux, alors que l'absence de sanction dans la loi de 1904 l'empêchait d'imposer aux municipalités, demeurées plus indépendantes, l'institution d'établissements que le législateur avait cependant déclarés obligatoires.

Théoriquement, un bureau peut-être départemental à deux points de vue : 1° par sa sphère d'action si elle s'étend au département; 2° par ses ressources si elles proviennent du budget départemental. Mais ces signes distinctifs ne présentent pas un caractère absolu. Dans certains cas, l'office départemental peut ne pas s'étendre à l'ensemble du département et ceci se produit lorsqu'un office municipal a reçu mandat d'opérer le placement interlocal dans une section du département. Dans d'autres cas, la totalité des ressources de l'Office ne provient pas du Conseil Général : cette situation apparaît dans les chefs-lieux de département lorsque la gérance des services municipaux lui est confiée et qu'à ce titre il reçoit une subvention de la commune.

M. Gauthier, dans son « Etude sur l'Organisation du marché du Travail en France », distingue [2] :

(1) *B. T.*, 1915, p. 107.
(2) Gauthier, *op. cit.*, 1923, p. 39.

1° Les bureaux départementaux dont le statut est fixé par arrêté réglementaire du Préfet et dont la gestion financière appartient au département;

2° Des offices à la fois départementaux et municipaux installés dans un local unique, avec un personnel commun, au chef-lieu du département ou dans toute autre ville. Le plus souvent ce sera l'office municipal qui, recevant une subvention du Conseil général, étendra ses opérations au département (1);

3° Des offices municipaux, section d'un office départemental et qui agissent pour le compte de ce dernier dans un portion plus ou moins étendue du département;

4° Des offices municipaux « rattachés » qui font connaître la situation du marché du travail de leur commune à l'office départemental et le saisissent des offres et demandes d'emplois non satisfaites (2);

5° Des offices municipaux indépendants, pouvant, s'ils remplissent les conditions nécessaires, être admis aux répartitions de subventions de l'Etat, mais échappant en réalité à l'organisation générale et limitant leur action à la commune.

Observons qu'il existe un avantage considérable à fondre ensemble l'office départemental et l'office municipal de la ville chef-lieu. Tout d'abord, les frais d'administration (personnel, entretien des locaux) deviennent ainsi communs et il en résulte une économie appréciable. En second lieu, il est préférable d'éviter la création de deux offices dans une même localité, l'existence de deux établissements de nature sensiblement identique entraînant une confusion dans l'esprit des employeurs comme des chômeurs qui ne savent plus auquel s'adresser. La concurrence des bureaux nuit à l'unité du placement.

§ 2. Attributions

Dans les opérations qu'ils réalisent, les offices publics n'ont pas un simple rôle passif d'information et d'enregistrement de déclara-

(1) Mais le contraire se voit également : le bureau municipal dans l'office départemental. Dans ce cas, la ville verse une subvention au département, lequel assure le placement dans la localité.

(2) Un système particulièrement intéressant est celui de la Loire-Inférieure. Grâce à l'initiative de M. Palussière, l'Office départemental s'y est créé « un correspondant » dans 208 communes du département.

tions. Ils doivent rechercher soit les offres, soit les demandes d'emplois lorsque les travailleurs disponibles sur leur secteur se trouvent en excédent ou déficit.

Leur action s'étend aux ouvriers français et étrangers, du commerce, de l'industrie et de l'agriculture. Elle comprend obligatoirement le contrôle technique du chômage, et le visa des cartes de secours des ouvriers assistés par les caisses départementales ou municipales (1).

Dans 40 villes de France, elle se complète par la tenue d'un cabinet d'orientation professionnelle qui donne des avis aux jeunes élèves sortis de l'école primaire, sur le choix de la profession la plus conforme à leurs goûts et à leurs aptitudes physiques et morales.

Un certain nombre de localités ont également institué auprès des bureaux publics de placement, de véritables « offices sociaux » qui ont pour mission d'assurer l'application des lois d'assistance (retraites ouvrières, assistance aux femmes en couches, assistance aux familles nombreuses, centres d'hébergement, comité d'habitations à bon marché, accidents du travail, etc...).

Mais, partout, les nouveaux organismes sont tenus à dresser la statistique du marché du travail et à la communiquer à l'Office central pour la récapitulation générale (2). Partout également, ils ont pour première mission de veiller au placement des mutilés que la loi du 2 janvier 1918 et le décret du 25 février 1918 leur confient plus spécialement (3).

§ 3. Le Personnel

Le personnel des bureaux publics dépend du règlement qui est propre à chaque office et qui est fixé par arrêté préfectoral ou municipal.

(1) L'Etat ne subventionne ces caisses qu'autant que leur règlement prescrit le contrôle des chômeurs par les offices de placement. Rappelons ici que Philippe Buchez mettait en épigraphe au premier numéro de son journal *L'Atelier*, cette pensée : « Celui qui ne veut pas travailler ne doit pas manger. » Les socialistes de 1848, s'ils proclamaient le droit au travail, n'hésitaient pas ainsi à reconnaître l'obligation au travail.

(2) Cette statistique comporte les rubriques suivantes : « Offres reçues, demandes enregistrées, essais de placement effectués, placements réalisés, offres et demandes non satisfaites. »

(3) Le comité des mutilés est représenté au sein de la commission paritaire du bureau de placement par un membre au moins et trois au plus.

Il comporte un directeur et des préposés au placement masculin ou féminin. Ce dernier service est en principe assumé par des femmes [1].

Dans la majorité des cas, on s'est tout d'abord préoccupé de recruter les employés parmi d'anciens professionnels des principales industries de la région [2]. On a voulu ainsi disposer de placeurs mieux informés des besoins patronaux et ouvriers, par là, plus aptes à inspirer confiance aux parties qu'ils mettent en présence et plus susceptibles d'exercer une influence heureuse sur la conclusion des contrats [3].

En fait, trop souvent le choix pour ces emplois privilégiés a favorisé des militants syndicalistes en apparence assagis, mais beaucoup n'ont pas tardé à reprendre leurs anciennes tendances.

A l'heure actuelle, il semble que départements et communes préfèrent recourir à des employés non spécialisés qui sont adaptés par la suite aux services attendus d'eux [4]. Le plus fréquemment, la seule garantie d'une présentation par la commission paritaire sera exigée; les qualités requises et l'instruction générale demandée seront alors des plus variables suivant les offices et les règlements : tantôt elles seront contrôlées par un examen, tantôt vérifiées par un concours, parfois de simples références suffiront.

Il serait certes désirable qu'un échange de personnel put intervenir entre les bureaux publics de placement. Il faciliterait aux préposés la compréhension des besoins locaux, car il leur permettrait de comparer ces derniers à ceux dont ils eurent à connaître dans leurs précédents postes. Il les rendrait aptes ainsi à mieux saisir l'importance de leurs opérations et à subordonner plus sûrement les exigences régionales aux intérêts généraux.

Mais pour empêcher cette mobilité, vient s'ajouter à la diversité

(1) Lorsque le directeur de l'office n'a qu'un seul employé avec lui, il est recommandé que le choix se porte sur une femme à laquelle sera réservée le placement féminin.

(2) Voir sur ce point le « Compte rendu de la deuxième Conférence des offices régionaux départementaux et municipaux de placement », qui s'est tenue à Marseille les 9, 10 et 11 janvier 1919 (résolution p. 41).

(3) Ce recrutement était conseillé par la circulaire du 14 mars 1910.

(4) Au surplus, dans un grand nombre d'offices, il serait difficile d'opérer autrement sans accroître inutilement dans des proportions considérables les frais de placement. La presque totalité d'entre eux, en effet, n'auront besoin que d'un très petit nombre de préposés. Le plus souvent un homme et une femme suffiront. Dans ces cas, il serait d'une économie déplorable d'accroître inutilement le nombre du personnel en créant des préposés par corps de métier.

de recrutement, des différences profondes dans les traitements. Ces derniers sont généralement établis dans chaque office d'après les barèmes applicables aux autres employés départementaux et communaux [1].

§ 4. La Commission paritaire

Le décret du 25 octobre 1911 avait rendu obligatoire le contrôle d'une commission paritaire pour les bureaux qui entendaient recourir aux subventions de l'Etat [2]. Les décrets des 12 mars 1916 [3] et 28 mars 1922 [4], contenant réglementation à ce sujet, se sont bornés à reproduire sensiblement les dispositions qu'il contenait.

La commission paritaire est composée en nombre égal de patrons et ouvriers. Le principe de cette égalité est tellement rigoureux que l'article 5, alinéa 2, du décret du 28 mars 1922, ne reconnaît pas la validité des votes pour lesquels le même nombre d'employeurs et d'employés ne se serait pas présenté en séance. Il y a là une disposition qui, à l'épreuve, s'est révélée par trop sévère. Pendant les grèves de mai 1920, les ouvriers se retirèrent des commissions paritaires et entravèrent complètement leur fonctionnement. Cette situation aurait pu avoir de plus graves inconvénients si l'autonomie des offices avait été absolue et si, de ce fait, l'action continue de la commission avait été indispensable.

Le règlement de chaque bureau détermine dans quelles conditions et pour quelle durée sont désignés les membres de la commission [5] (article 5, alinéa 1, décret du 28 mars 1922). Il doit indi-

(1) La loi du 1er juin 1920 a tenté d'unifier les traitements du personnel des Préfectures et Sous-Préfectures et a établi une échelle maxima sur laquelle est calculée la contribution de l'Etat. Mais depuis lors les départements, par des suppléments de traitement dont ils supportent l'entière charge, ont fait naître toute une série de situations spéciales.

(2) Rappelons que la circulaire fondamentale de 1910 en avait déjà conseillé l'institution.

(3) *J. Off.*, 1916, p. 2003.

(4) *J. Off.*, 1922, p. 3445.

(5) Les membres sont nommés par arrêté préfectoral ou municipal suivant qu'il s'agit d'un bureau relevant du département ou de la commune, et après accord entre les autorités intéressées, si l'établissement appartient à la fois aux deux collectivités. Dans le plus grand nombre de localités, le choix en est fait sur la présentation de certains groupements tels que : Syndicats patronaux et ouvriers, Chambres de métiers, Chambres de commerce, Conseils de Prud'hommes, etc... Parfois même, lorsqu'il s'agit de renouvellement partiel, la commission paritaire fait elle-même les propositions.

quer le mode de désignation du Président qui ne peut appartenir ni aux employeurs ni aux employés et ne jouit pas de la faculté de prendre part aux votes. Il doit également préciser la procédure du contrôle de la gestion du bureau, les relations de la commission avec les administrations départementales et communales, et fixer, s'il y a lieu, les indemnités éventuelles ou jetons de présence à accorder aux membres.

Ainsi l'activité de la commission, le rôle qu'elle est appelée à jouer et, qui, dans ses grandes lignes, est défini par ce mot : « le contrôle technique de placement » dépendront de la réglementation locale adoptée, règlementation qui subit des variations profondes entre les divers bureaux de France.

Il en est de même si on envisage la fréquence des réunions. Dans certaines localités, la commission est convoquée très souvent; dans d'autres, elle se réunit seulement deux fois par an. Au cours de la première conférence des offices publics de placement de l'Ouest, M. Schlœssinger s'est ainsi exprimé (1) :

« Nous avons à Nantes, outre la commission administrative cen-
« trale, une commission d'orientation professionnelle et des com-
« missions de sections professionnelles. C'est surtout dans ces der-
« nières qu'il y a à régler des questions d'espèce, aussi les
« réunissons-nous beaucoup plus fréquemment (environ tous les
« deux mois). Pour la commission centrale, nous lui soumettons
« un rapport d'ensemble très documenté et portant sur une période
« lui permettant de se rendre compte nettement des opérations de
« l'office et de leurs résultats; elle est tenue ainsi au courant des
« travaux des commissions des sections professionnelles. La pré-
« paration de ce rapport nécessite un travail assez considérable;
« c'est pourquoi nous ne pouvons guère envisager plus de deux
« réunions par an pour la Commission centrale; ces deux réunions
« sont indispensables, mais elles nous paraissent suffisantes. »

Nous voudrions pouvoir nous incliner devant la très grande autorité de M. Schlœssinger et son expérience incontestable en matière de placement. Il est possible que dans une ville comme Nantes où les offices publics ont reçu, tant de la municipalité que du personnel technique et des milieux industriels, une impulsion exceptionnellement vigoureuse, un faible nombre de réunions puisse suffire à maintenir un contact étroit dont personne n'en-

(1) Procès-verbal de la séance du 1er décembre, p. 13.

tend nier les heureux résultats. Il n'en va pas de même, croyons-nous, dans bien d'autres centres [1].

Les bureaux départementaux et communaux ont encore trop souvent à s'attirer les sympathies d'un grand nombre d'industriels et surtout d'agriculteurs qui les ignorent : il est donc nécessaire que les représentants des intérêts professionnels, quels que soient leurs modes de désignation, soient périodiquement mis en mesure de connaître et d'apprécier les efforts du personnel administratif; il faut qu'ils s'en rendent les témoins auprès de leurs collègues employeurs ou employés pour faciliter par là une pénétration plus complète de l'office public dans les mœurs industrielles. Il est indispensable également que les préposés au placement qui, par leurs statistiques, ont sans doute une représentation de la situation du marché du travail, mais une représentation sèche, aride comme celle de toutes les stastistiques, en aient une image plus vivante, animée des éléments accessoires et sans cesse variables qui accompagnent les faits sociaux. Seuls peuvent la donner ceux qui vivent le travail pour lequel le bureau recherche la main-d'œuvre. Les commissions paritaires doivent être considérées moins comme des organes de contrôle que comme des sources d'information auprès desquelles l'office de placement recherchera l'image fidèle de l'activité locale et de ses nécessités.

Mais il ne faut pas également négliger l'influence moralisatrice qu'elles peuvent exercer en faisant apparaître une collaboration entre patrons et ouvriers, collaboration intime et continue, assurée en vue de l'intérêt général et réalisée dans des conditions d'égalité absolue entre les deux parties. Des réunions trop espacées seraient insuffisantes pour maintenir une atmosphère de confiance ou même de cordialité. Il est nécessaire que, par un contact fréquent, patrons et ouvriers apprennent à se connaître, à s'apprécier, à se respecter. C'est pourquoi il est très regrettable qu'un statut applicable à toute la France n'ait pas déterminé la périodicité des séances et l'étendue des pouvoirs de la commission paritaire. Sans doute on eut été conduit à fixer également des règles uniformes pour la formation et la composition de cette assemblée. Il ne semble pas que, de ce chef, aucune objection sérieuse eut pu être soulevée.

(1) Signalons que l'Office départemental de placement de Nantes a reconnu lui-même l'utilité d'un contact continu entre l'office et sa commission paritaire. La section professionnelle des boulangers n'opère quotidiennement que sous le double contrôle d'un patron et d'un ouvrier désignés suivant un roulement adopté par la commission spéciale à la section.

§ 5. Le Budget

Quelques rares bureaux ont un budget autonome. Reconnaissons avec M. Gauthier que ce n'est pas là un avantage [1]. Les offices ont une dotation très restreinte, provenant uniquement de subventions jusqu'à maintenant. Il en résulte qu'ils ne disposent d'aucune avance. Quand ils ont une comptabilité distincte, le moindre retard dans le mandatement des subventions peut les obliger à suspendre les traitements de leur personnel et le réglement de leurs dépenses.

Il n'en va pas de même quand le budget de l'office est incorporé à un budget départemental ou communal. Département ou commune supporte alors sur leurs ressources propres les dépenses de fonctionnement de l'établissement et récupèrent par la suite les subventions auxquelles ils ont droit. Ainsi toute interruption dans la gestion est écartée [2].

A. — *Les dépenses.*

On a fréquemment reproché au placement public de coûter cher. En fait, les dépenses des offices se sont élevées de 67.787 fr. en 1914 pour 21 bureaux municipaux à 4.217.278 fr. 26 en 1921 pour 158 bureaux départementaux et communaux. Elles ont sextuplé avec le nombre des établissements.

Le prix de revient moyen d'un placement qui était de 3 fr. 01 en 1914 s'est élevé à 4 fr. 01 en 1921 par suite des augmentations de salaires du personnel et du renchérissement général de la vie.

D'un autre côté, pendant l'année 1919, les dépenses imputées sur le budget de l'Etat pour subventions aux fonds publics de

(1) Gauthier, *Op. cit.*, p. 40.

(2) Lorsqu'il s'agit d'un office départemental ou communal, trois cas peuvent se produire :

A) Le budget du bureau est incorporé au budget départemental ; dans ce cas le département pourvoit aux dépenses et bénéficie des subventions de l'Etat et de la commune (la commune inscrit seulement pour ordre en recette et dépense la subvention qu'elle reçoit de l'Etat).

B) Le budget est incorporé au budget communal et la commune remplit le rôle que remplissait le département dans la première hypothèse.

C) Département et commune assurent directement, chacun en ce qui le concerne, le paiement des dépenses de bureau mixte ; dans ce cas, chacune de ces collectivités recevra de l'Etat une subvention proportionnelle à l'importance des placements qui ont été réalisés en leur nom (art. premier, décret du 28 mars 1922).

chômage ont été de 29 millions et demi de francs, mais les dépenses totales d'assistance aux chômeurs à la charge de l'Etat, des départements et des communes, n'ont pas atteint 45 millions au cours de la même année. Or, en regard de ces chiffres, il faut noter qu'en Italie, où l'organisation du placement était alors toute récente, l'Etat a dépensé en 10 mois de la même année près d'une centaine de millions [1] de secours de chômage.

Le Ministre du Travail, dans son rapport au Président de la République sur la répartition des subventions de 1919, n'hésitait pas à conclure de ces données :

« Les résultats obtenus par les services publics de placement justifient pleinement les dépenses que s'imposent l'Etat et les collectivités locales pour développer l'activité de ces services » [2].

Ceci ne veut pas dire que les administrateurs n'aient le devoir d'écarter toute dépense superflue. A cet égard, les prix de revient des placements réalisés en 1921 sont très variables suivant les régions [3]. Ils passent de 2,19 pour l'office départemental de la Loire-Inférieure à 3,60 pour celui du Jura, à 8,47 pour l'Ille-et-Vilaine et 11,25 pour les Vosges [4]. Sans doute faut-il tenir compte des situations locales et de la nature des placements réalisés. C'est ainsi que les départements maritimes, qui par leurs dockers et leurs marins réalisent de nombreux placements susceptibles de renouvellements fréquents pour le même individu, font ressortir le prix de revient le plus bas.

Dans la majorité des cas cependant, ces divergences ne peuvent s'expliquer que par l'absence d'un statut général limitant le personnel des offices d'après le chiffre des placements réalisés, déterminant son importance dans une proportion sensiblement identique pour tous, imposant enfin les méthodes techniques à la fois les plus concluantes et les plus économiques.

Les résultats obtenus sont sans doute fort beaux [5]. La question

(1) Les dépenses des placements publics en France se sont élevées pendant la même année à Fr. 2.461.299.85.

(2) *B. T.*, 1920, p. 258.

(3) Rapport sur les subventions aux bureaux publics de placement pendant l'année 1921 (*B. T.*, 1922, p. 396).

(4) Après la Loire-Inférieure, il faut citer les Bouches-du-Rhône avec 3,9 ; la Gironde avec 4,45 ; la Seine-Inférieure avec 5,6 ; alors que la Seine, malgré l'agglomération énorme qu'elle représente, n'a pu descendre qu'à 7.

(5) 1.040.451 placements en 1921 et 1.300.000 en 1922. D'après PEYRONNET, *Le Ministère du Travail*, p. 15.

se pose de savoir s'ils n'auraient pu être acquis à meilleur compte, si l'expérience des offices dont le prix de revient est inférieur au prix moyen établi pour toute la France, n'aurait pu être plus utilement exploitée.

B. — *Les ressources.*

Pour couvrir ces dépenses, les bureaux peuvent recevoir des subventions d'organismes divers : syndicats patronaux ou ouvriers, chambres de commerce, commune, département. Chacun d'eux se trouve à cet égard dans une situation spéciale. Mais la subvention d'Etat établie avant la guerre est acquise à tous ceux qui remplissent les conditions déterminées.

Les décrets des 15 octobre 1911 et 24 mai 1912 ne concernaient en effet que les offices municipaux. Le Ministère du Travail en fit étendre les dispositions aux bureaux départementaux dont il demandait la création. Le décret du 12 mars 1916 (1), modifié provisoirement par les décrets des 27 février 1917, 31 août 1917 et 18 octobre 1917 (2), assura cette assimilation. Il fut remanié par le décret du 28 mars 1922 (3) actuellement en vigueur.

Comme en 1911, la contribution de l'Etat n'est accordée qu'aux établissements appelés à fonctionner sous le contrôle d'une commission paritaire et selon les modalités fixées par un règlement municipal ou préfectoral (article 4 du décret du 28 mars 1922).

Elle n'est acquise dans une localité que pour un seul établissement lorsqu'il en existe plusieurs pour la même profession. Toutefois sont comptés pour un seul bureau ceux qui ont organisé entre eux l'échange régulier et rapide des renseignements concernant les offres et demandes d'emplois (article 3).

Le Ministre peut, après avis de la commission de répartition, accorder pendant un an dispense de l'accomplissement de l'une ou plusieurs conditions exigées, lorsque le bureau sollicitera pour la première fois une subvention (article 24).

La participation de l'Etat dans les dépenses se décompose en cinq éléments (article 10) :

a) Une allocation qui est proportionnelle aux frais engagés

(1) *J. Off.*, p. 2003.

(2) *J. Off.*, pp. 1715, 6974, 8283. Les textes autorisent le Ministre, pour la durée de la guerre, à donner dispense de l'accomplissement d'une ou plusieurs conditions aux bureaux de placement qui nécessitent une subvention.

(3) *J. Off.*, p. 3455.

pour les placements à demeure et qui est fonction à la fois du nombre de ces placements et de l'importance de la ville [1]. Son taux varie entre 20 et 40 % de la dépense.

Toutefois sont seules retenues à cette rubrique les dépenses qui servent de bases aux subventions suivantes [2].

b) Une allocation fixée, d'après le nombre de placements réalisés en extra, à 0 fr. 10 par opération. Toutefois elle ne pourra en aucun cas avoir pour effet de porter à plus de 40 % des frais généraux, la subvention afférente au fonctionnement du service local de placement (article 13);

c) Une allocation relative aux frais de bureaux nécessités par le placement interlocal, et qui ne peut en excéder les 50 % (taxes pour la correspondance, les télégrammes et conversations téléphoniques échangées avec les autres bureaux départementaux et municipaux, l'office central et l'office régional (art. 14);

d) Une participation maxima de 50 % dans les frais de déplacement du personnel. Le tarif en vertu duquel le décompte en sera fait, devra être approuvé par M. le Ministre du Travail (article 15);

e) Une allocation concernant les dépenses de premier établissement subventionnées sur un taux qui peut ateindre 33 % du coût des travaux d'installation ou de réaménagement en cas de transfert ou d'agrandissement des locaux [3].

Presque tous ces pourcentages, comme on le voit, sont des maxima que le Gouvernement n'a pas le droit de dépasser. Chaque

(1) Le barème établi est le suivant :

SUBVENTION DE L'ETAT	CHIFFRES DE PLACEMENTS MENSUELS A RÉALISER POUR LES VILLES DE :		
	MOINS DE 50.000 HAB.	PLUS DE 50.000 HAB.	PLUS DE 200.000 HAB.
20 %	25 à 100	50 à 150	100 à 200
25 %	101 à 200	151 à 300	201 à 400
30 %	201 à 400	301 à 600	401 à 800
35 %	401 à 800	601 à 1.200	801 à 1.600
40 %	+ 801	+ 1.201	+ 1.601

(2) Les preuves des placements réalisés doivent être tenues à la disposition de M. le Ministre du Travail et conservées pendant une année au moins. Elles doivent être établies de telle sorte qu'il soit possible de distinguer les placements à demeure des placements en extra. Elles doivent ressortir indiscutablement que l'employeur a accepté l'ouvrier présenté.

(3) Le devis des travaux doit être préalablement approuvé par l'administration centrale.

année, M. le Ministre du Travail désigne les membres d'une commission de répartition des subventions. Ceux-ci se réunissent tous les semestres pour examiner, d'après les demandes dont ils sont saisis, dans quelle proportion les barêmes peuvent être appliqués. Le taux des subventions pour chaque semestre est ensuite fixé sur ces propositions par arrêté de M. le Ministre du Travail.

Cette pratique est inspirée par des considérations budgétaires. Elle ne nous en paraît pas moins regrettable. Sans doute, il est fort légitime que l'Etat veuille limiter sa participation financière; il est très juste qu'il ne consente pas à se laisser engager automatiquement par des dépenses qu'il subventionnerait chaque année sur un taux uniforme, alors qu'il n'a pas été appelé à les discuter. Mais il peut être très gênant, surtout pour les offices dont le budget est autonome, d'être dans l'impossibilité de prévoir la contribution de l'Etat.

Jusqu'ici cette dernière a suivi une marche parallèle à l'accroissement des débours (1) et sa moyenne a oscillé entre 31,7 et 37,7 % des frais engagés (2). Mais il peut ne pas en être toujours ainsi. Or, il serait presque indispensable que ce rapport demeurât constant. Les collectivités intéressées prennent l'habitude d'escompter dans leurs prévisions financières le remboursement du tiers des dépenses. Elles exposent leurs frais dans la seule limite des resources qu'elles envisagent. Elles seraient vivement déçues si l'instabilité des taux de subventions les empêchait d'établir avec quelque réalité le budget de leurs établissements.

Par ailleurs, il est à remarquer que pour les deux allocations fondamentales, la participation de l'Etat est en raison directe du nombre des placements réalisés. Cette disposition a pour but de stimuler l'activité des bureaux dont elle prend pour témoin le chiffre des placements atteint. C'est là faire état d'apparences trompeuses. Un office peut se heurter à des résistances locales qui amoindrissent ses résultats (3). La subvention est réduite dans la même proportion .Dans ce cas, le travail du personnel, les frais engagés ne sont pas récompensés à leur juste valeur; cependant

(1) Elle s'est élevée de 15.700 en 1914 (*B. T.*, 1915, p. 294) à 1.530.692 en 1921 (*B. T.*, 1922, p. 394).

(2) Sous le régime du décret de 1911, elle était en 1914 de 23,15 %. La participation maxima de 37,7 a été atteinte en 1919.

(3) Les circonstances économiques peuvent avoir une influence sur les résultats et par suite une répercussion sur la subvention. Elles sont cependant indépendantes de l'activité de l'office.

l'activité de l'établissement est réelle et les circonstances particulières rendraient au contraire plus nécessaires les encouragements de l'Etat.

Enfin, il ne fait aucun doute que le nombre atteint importe beaucoup moins que la valeur même des placements effectués. Un office qui réalise des embauchages en juste connaissance des besoins patronaux et ouvriers, parviendra à procurer des emplois stables à ses chômeurs. Ces derniers se présenteront moins fréquemment à ses guichets, et le chiffre des placements, par suite la subvention, se trouveront diminués en conséquence. Cependant la supériorité des services rendus ne fait aucun doute.

La réglementation actuelle du décret du 28 mars 1922 peut donc faire l'objet de deux critiques principales : elle ne permet pas de déterminer à l'avance la contribution de l'Etat, elle n'établit pas un système rigoureusement équitable pour en assurer la répartition.

§ 6. La réalisation de l'organisation. — Conclusions

Les offices régionaux ne se sont pas employés partout avec un égal bonheur à réaliser le réseau de ramifications qui permettait de posséder les éléments de tous les points du territoire et d'être maître de la répartition de la main-d'œuvre. L'organisation du système des offices publics est encore loin d'être terminée.

Au 1er juin 1922, sur 93 départements (Alsace-Lorraine et Algérie comprises) il en existait 86 seulement pourvus d'un service de placement départemental [1], soit 92,4 %. Alors que 315 communes, au dernier recensement de 1921, avait plus de 10.000 habitants [2] et se trouvaient ainsi astreintes à posséder des offices publics, 220 seulement, soit 69,8 %, avait assuré cette création. Cette proportion est encore plus faible si l'on exclut les 22 bureaux d'Alsace-Lorraine dont 6 sont établis dans des localités dont la population est inférieure à 10.000 âmes.

Sans doute ces chiffres sont-ils incomparablement plus satis-

(1) V. Gauthier, *L'organisation du marché du travail*, p. 36.

(2) Ministère de l'Intérieur, *Dénombrement de la populatoin en* 1921 (1922, p. 826).

faisants qu ceux publiés dans la première partie de cette étude [1]. L'organisation du placement s'est en très grande partie réalisée pendant et depuis la guerre. Mais aussi longtemps que tous les départements, toutes les villes d'importance moyenne n'auront pas suivi le mouvement général, aussi longtemps que le réseau comportera des failles, la ventilation de la main-d'œuvre sur le territoire national restera effectuée de façon fragmentaire et par là défectueuse.

Or une première constatation s'impose. Si 92,4 % des départements ont créé des offices, il n'existe que 69,8 % municipalités à en avoir fait autant. Les raisons de proportions si différentes ont été recherchées dans des causes multiples. Les plus fondamentales paraissent être dans la dépendance plus étroite du Préfet à l'égard du pouvoir central, et dans le caractère même des Conseils Généraux qui s'élèvent plus facilement aux conceptions d'intérêt général que les assemblées trop purement locales. Depuis 1916, les plus grands efforts ont été effectués par les agents du Ministère du Travail, pour inspirer aux municipalités réfractaires le désir de se conformer à la loi de 1904. Il est temps d'user de moyens plus concluants. Il faut que le Gouvernement soit mis à même d'imposer réellement aux villes les créations que la loi leur prescrit. Il faut trouver des mesures coercitives.

Mais il ne doit pas être oublié que le placement, s'il est opération d'intérêt communal et départemental, est surtout, par l'influence qu'il peut exercer sur la production nationale, par la répercussion que peut avoir le chômage sur la paix intérieure de la nation, une œuvre du plus haut intérêt pour le pays. Les représentants des organismes locaux ne manqueront pas de le souligner. Il est donc indispensable qu'en prenant la plus grande part dans les dépenses de fonctionnement des bureaux publics, en assurant à sa contribution des conditions de répartition équitables et stables, le Gouvernement s'acquierre le droit de réclamer d'un langage ferme la réalisation de son plan d'organisation.

(1) Nous avons vu qu'en 1913 il existait 141 offices municipaux, mais qu'en réalité la presque totalité de ces établissements n'avaient aucune activité, si bien que 16 d'entre eux seulement purent être subventionnés pour les dépenses afférentes au deuxième semestre 1913.

CHAPITRE III

Les Offices régionaux

Le rapport du 20 août 1920, adressé par M. le Ministre du Travail à M. le Président de la République et relatif aux subventions accordées aux bureaux publics de placement gratuit, s'exprimait ainsi [1] :

« L'expérience a montré qu'il était nécessaire, surtout pour les « opérations de compensation qui tendent à maintenir l'équilibre « constant du marché du travail, d'interposer entre les Offices « départementaux et l'Office central, des organes exerçant d'une « façon permanente leur activité sur une région composée d'un « certain nombre de départements et dont les limites sont déter- « minées par des considérations d'ordre géographique, économique « et professionnel. »

Inaugurées le 1er janvier 1918, au nombre de 4 [2], ces nouvelles institutions, dites « offices régionaux », s'élèvent actuellement à 6, réparties entre Paris, Lille, Lyon, Marseille, Toulouse et Nantes. Il faut, en raison des relations étroites qu'il entretient avec elles, leur ajouter l'Office de Strasbourg, qui étend son action aux départements libérés d'Alsace-Lorraine, mais ne relève du Ministère du Travail ni au point de vue budgétaire, ni au point de vue administratif.

Ainsi que l'indique M. Peyronnet dans son étude sur « Le Ministère du Travail », le rôle normal des offices régionaux est « à la « fois d'impulsion, de coordination, de contrôle et de compensa- « tion » [3].

Agents d'impulsion comme représentants du pouvoir central, ils ont eu pour mission de persuader les municipalités des avantages que présentait la création des bureaux publics de placement. Ils ont envoyé des délégués rendre visite aux maires, leur exposer de

(1) *B. T.*, 1920, p. 232.
(2) V. circulaire du 20 juin 1918 (*B. T.*, 1918, p. 84).
(3) *Op. cit.*, p. 14.

vive voix les principes de l'organisation actuelle et créer dans chaque localité un courant d'opinion favorable aux offices départementaux et communaux.

Ceux-ci réalisés, ils se sont attachés à leur faire adopter des méthodes uniformes, à faciliter entre eux l'échange de renseignements par l'établissement de statistiques et la coordination de tous les efforts [1]. Lorsque les offices locaux n'ont pu parvenir à satisfaire leurs demandes ou leurs offres d'emploi, l'office régional participe alors d'une façon plus active à l'acte même du placement. Il recherche les emplois vacants ou la main-d'œuvre disponible, s'attache à rétablir l'équilibre du marché du travail dans chaque département, au moyen des disponibilités de la région ou même des autres régions avec lesquelles il se met en rapport. Mais « il n'intervient dans la compensation départementale que pour s'assurer, par des visites de contrôle, qu'elle est organisée » [2]. Le contrôle lui-même est malheureusement dépourvu de toute sanction à l'exception de la suppression de la subvention de l'Etat, mesure très rigoureuse et par là très délicate d'application. Il en résulte qu'il s'agit moins en l'espèce d'une surveillance à exercer que de conseils à donner.

Les offices régionaux possèdent encore toute une série d'attributions spéciales comme délégués des services centraux de main-d'œuvre : elles seront examinées au cours des exposés sur le fonctionnement technique ou sur la politique du Travail.

Nous observerons seulement ici que les offices régionaux sont de simples services détachés du Ministère du Travail et reçoivent à ce titre leurs directives de lui seul et de l'Office central. Ils ont une autonomie encore bien moindre que les bureaux locaux. Ceux-ci fonctionnent sous la simple direction technique d'une commission paritaire, avec un budget qui, s'il est incorporé à ceux des collectivités intéressées, fait tout au moins chaque année l'objet d'une détermination spéciale. Les nouveaux organes n'ont pas de commissions paritaires; ils reçoivent leurs instructions de Paris, ils n'ont individuellement aucune estimation budgétaire propre, mais ils font l'objet de délégations de crédits. Leurs chefs sont choisis par le Ministre du Travail, sans présentation par une collectivité ou une autorité quelconque.

(1) Certains offices régionaux (Paris, Nantes) ont institué des conférences périodiques entre les préposés au placement.

(2) GAUTHIER, *Op. cit.*, p. 44.

Ainsi, en l'état actuel du placement, les offices régionaux constituent, en vue de l'unification des techniques, un élément appréciable mais qui n'a aucun moyen d'imposer ses directives et doit se borner au rôle quelque peu effacé de conseiller.

Cependant, pour certains spécialistes du placement, leur institution, très utile et très efficace pendant la guerre où les nécessités de la défense nationale rendaient indispensable un recrutement systématique de la main-d'œuvre, serait au contraire nuisible depuis la cessation des hostilités. M. Sellier a écrit en effet [1] : « L'exis-
« tence côte à côte, dans une région, de deux organismes, l'un
« régional, l'autre départemental ou municipal, recevant chaque
« jour son compte de demandes d'emploi, sollicitant séparément
« des offres de travail, ne saurait plus être justifiée. Des inconvé-
« nients de tels errements, le moindre est celui qui aboutit à créer
« dans l'esprit public, dans celui des patrons et celui des ouvriers,
« une confusion des plus dommageables pour les deux orga-
« nismes et par conséquent pour le placement public même. »

C'est là perdre de vue la mission de l'office régional : ce dernier n'est pas un bureau de placement, mais un service administratif de contrôle, de coordination des efforts, d'instruction technique du personnel des autres bureaux. Il ne doit pas être mis en rapport avec le public. Il ne doit connaître les besoins locaux que par les statistiques des offices intéressés. Il possède un rayon d'action étendu et, par là, il est parfois plus apte à donner satisfaction que les institutions locales. Mais il ne peut agir en dehors d'elles; sa tâche consistera en quelque sorte à les seconder dans la coulisse. Il agit au second degré et aucune confusion ne saurait en résulter.

Par ailleurs, l'office régional exerce sur les bureaux de son ressort un contrôle qui nous paraît indispensable. Sans doute la commission paritaire a-t-elle la surveillance technique du placement. Mais, ainsi que l'ont montré les chapitres précédents, l'activité de cette commission, la fréquence de ses réunions et les attributions qui lui sont imparties, demeurent encore très variables. Dans de nombreux offices, la rareté des séances, jointe à la négligence de certains membres, rend le contrôle de la commission en fait fort illusoire. La tutelle des offices régionaux, bien que douce, constitue dès lors, à notre avis, un minimum de garanties.

(1) « Le placement public, à propos de la conférence de Marseille » (*Bulletin de l'Association française pour la lutte contre le chômage*, 1919, nº 22, p. 4.)

CHAPITRE IV

Les Offices de placement agricole

A côté de l'organisation qui relève du Ministère du Travail, et dont les grandes lignes viennent d'être exposées, il existe des offices de placement d'une nature spéciale, réservés aux opérations agricoles et relevant exclusivement du Ministère de l'Agriculture qui les subventionne.

En août 1914 avait été créé un comité de coordination des offres et demandes pour les réfugiés : ce comité opérait sa fusion avec le service de placement de la Société pour la protection de la main-d'œuvre agricole. Une décision du 15 janvier 1916 le plaçait sous la direction d'une commission administrative nommée par le Ministre de l'Agriculture [1]. Le nouvel organisme, comme l'avait fait l'Office central de placement, n'allait pas tarder à chercher à l'intérieur du pays des correspondants qui lui fussent attachés. La loi du 6 janvier 1919 [2] avait créé des offices spéciaux chargés d'assurer le développement de l'agriculture : « les offices départementaux agricoles ». De nombreuses circulaires demandèrent aux Préfets, en 1919 et 1920, de saisir ces nouvelles institutions de projets de création de bureaux de placement agricole, dont les instructions du 13 septembre 1920 précisèrent le mode d'organisation.

Ces bureaux de main-d'œuvre peuvent être fondés par des associations charitables, des groupements professionnels ou les offices départementaux agricoles eux-mêmes. Quelque soit leur origine, ils sont admis aux subventions du Ministère de l'Agriculture qui se réserve ainsi le droit de les contrôler.

Il existait 51 offices de placement agricoles en 1916; 41 avaient effectué 7.809 placements dans leur année, 10 n'avaient donné aucun signe d'activité. Encore, dans ce nombre, l'Office de la Vienne s'inscrivait-il pour un chiffre de 2.312 placements, chiffre tellement dif-

(1) GAUTHIER, op. cit., p. 81.
(2) *Journal Officiel* du 9 janvier 1919.

férent de ceux obtenus par les autres établissements du même genre qu'il semble dû plutôt à une situation économique exceptionnelle (placement de travailleurs étrangers ou de prisonniers de guerre), qu'à l'organisation même de l'institution. S'il est retranché, il apparaît dès lors que 40 bureaux ont réalisé, dans une année, 5497 placements, soit une moyenne de 137 opérations par office, environ une tous les trois jours. En face d'eux, les institutions du Ministère du Travail qui effectuaient déjà à la même époque 10.300 placements agricoles atteignaient les 100.000 en 1922 (1). M. Fernand David et M. Brancher constataient avec amertume :

« Il y avait lieu d'espérer que les Comités, puis les Bureaux de « main-d'œuvre agricole, que les associations agricoles considé- « raient comme indispensables, ainsi qu'il était encore proclamé « au 4e Congrès de l'Agriculture française, s'attacheraient très « sérieusement à la question de l'organisation du marché du tra- « vail agricole. Il n'en fut rien, à tel point qu'*il est inutile de chif- « frer les opérations de placement* qu'ils ont pu effectuer dans « leur ensemble. » (2).

Dans ces conditions, est-il nécessaire de maintenir cette dualité d'organismes ?

La crainte a été exprimée de voir les offices de placement du Ministère du Travail se désintéresser des travailleurs agricoles. S'il en était ainsi, les préposés iraient à l'encontre des instructions de l'administration centrale qui, par de nombreuses circulaires, en particulier celles du 20 juillet 1920 (3), du 27 juin 1921 (4) et du 5 août 1922 (5), a attiré leur attention d'une façon très pressante sur la nécessité « de faire effort en vue de procurer à l'agriculture « la main-d'œuvre dont elle a constamment besoin ». Mais cet appel n'est pas demeuré vain. On a vu plus haut dans quelle proportion s'étaient accrus les placements réalisés par les offices du Ministère du Travail. On doit constater également quelle part sans cesse grandissante le placement agricole occupe dans les préoccu-

(1) Le Ministre de l'Agriculture n'a pas publié à notre connaissance de nouvelles statistiques depuis 1916 ; il nous est donc impossible d'établir une comparaison en 1921.

(2) Rapport présenté au cinquième congrès de l'Agriculture française (18-19 mai 1923).

(3) *B. T.*, 1920, p. 79, doc. off.

(4) *B. T.*, 1921, p. 92, doc. off.

(5) *B. T.*, 1922, p. 145, doc. off.

pations des directeurs de ces établissements. En 1919, 5 % des placements seulement intéressaient l'agriculture [1] dans les départements autres que la Seine, en 1921 on en comptait 7 % [2]. Pour ceux auxquels ces pourcentages pourraient paraître insuffisants, il y a lieu de remarquer que les placements agricoles, à l'exception de ceux qui intéressent la main-d'œuvre saisonnière, sont à l'ordinaire plus stables que les placements de l'industrie et du commerce et ne présentent pas le même caractère [3]. L'embauchage d'un domestique de ferme, sauf dans le cas de trop grande pénurie de travailleurs, s'entoure de précautions autrement plus grandes que celui de l'ouvrier d'usine.

Par ailleurs, l'absence de ramifications dans les bourgades rurales, paralyse encore l'activité des bureaux publics. Le réseau s'établira sans doute. L'office départemental de la Loire a réussi à trouver 156 délégués communaux; le département des Bouches-du-Rhône a été divisé en sept secteurs, chacun d'eux ayant à sa tête une section municipale qui relève de l'office départemental; chacune de ces dernières, à son tour, dispose d'un certain nombre de correspondants locaux judicieusement choisis et répartis dans les communes qui comptent au moins 500 habitants. En Loire-Inférieure, l'inspecteur départemental de l'Office, M. Palussière, s'est attaché à faire désigner, par chaque municipalité, une personne chargée de renseigner l'office par son intermédiaire [4]. Elle ne fait pas de placement effectif, ce qui aurait nécessité de sa part une permanence presque impossible à réaliser : employeurs et employés sont invités à s'adresser aux maires de leurs localités; le travailleur muni d'une carte d'embauche est envoyé par l'office à la mairie de la commune qui le dirige elle-même sur la ferme où il doit être employé.

Ce réseau, si ingénieux qu'il soit, n'est pas terminé et il n'a

(1) *B. T.*, 1920, p. 256.

(2) *B. T.*, 1922, p. 400.

(3) Bien souvent, ils s'opèrent plutôt aux « loues » ou « assemblées » que par l'intermédiaire d'un bureau de placement quelconque. Certaines de ces loués ont été organisées par les offices publics. Mais comme elle ne comporte aucun moyen de contrôle des embauchages, il a été impossible d'en tenir compte dans les statistiques des opérations qui s'y font.

(4) V. sur ce point le remarquable rapport de M. Schloessinger, directeur de l'Office municipal et départemental de placement de Nantes, étude présentée à la Conférence nationale des Offices publics de placement de 1922.

pas dépendu du Ministère du Travail et de ses représentants en province, que l'organisation du placement agricole ne fut réalisée. Dans nombre de départements, il s'est heurté à la résistance des milieux ruraux et des syndicats d'agriculteurs qui lui ont dénié toute compétence en la matière. Faire intervenir les fonctionnaires du Ministère du Travail dans les placements agricoles, demander à un préposé d'office départemental, qui habite au chef-lieu, de procéder à ces opérations dans des bourgades reculées, c'est appeler à l'aide un intermédiaire lointain et incompétent, a-t-on dit. Lointain ? Nous avons vu comment, par l'entremise de correspondants, il pouvait se rapprocher. Incompétent ? Peut-on vraiment exiger dans la multitude des professions actuelles qu'un préposé de placement ait exercé tous les métiers, qu'il ait pratiqué les innombrables spécialités qui s'offrent à l'activité humaine ? Nous avons déjà répondu par la négative à cette question.

Pourquoi, dans ces conditions, veut-on faire une situation spéciale au placement agricole ? En quoi ce placement est-il plus complexe, exige-t-il des connaissances techniques supérieures ou particulières ? [1]. Seule la question de ramifications de l'office pour

(1) En 1917, comme rapporteur d'un avis de la commission de l'Agriculture de la Chambre (déb. p. 1754, doc. n° 3537, p. 983) et comme auteur d'une proposition de loi déposée le 6 juillet 1917 (Chambre, *J. Off.*, déb. p. 1672, doc. n° 3518, p. 970), M. Gaston Freigner faisait remarquer que les salariés agricoles étaient en nombre sensiblement égal aux employeurs (2.400.000 pour les premiers et 2.300.000 pour les seconds). Il signalait que la situation était toute différente dans l'industrie où 1.000.000 de patrons utilisaient 3.700.000 ouvriers. Il voyait la cause de cette différence de situation dans le fait qu'il est difficile de distinguer dans l'agriculture entre l'employeur et l'employé, car il existe toute une série de situations intermédiaires comme le métayer par existence. Il en concluait que l'action des offices de placement des travailleurs de la terre ne devait pas se limiter au seul placement de l'ouvrier agricole, mais s'appliquer à faciliter la tâche de tous les petits artisans de l'agriculture. Il niait en cela la compétence de l'office de placement.

Nous comprenons parfaitement que ce dernier ne puisse intervenir dans certaines opérations qui se rattachent à la propagande pour le retour à la terre, la mise en culture des terres abandonnées, l'accroissement de la production agricole. Ceci est la tâche des offices départementaux agricoles qu'il ne faut pas confondre avec les offices de placement agricole, lesquels sont d'ailleurs sous la subordination plus ou moins complète des premiers. Les offices de placement agricole ne s'occupent que de placement ; nous ne voyons pas en quoi ces opérations exigent une compétence spéciale, et nous nous demandons pourquoi les offices départementaux agricoles au lieu de créer des services spéciaux ne se mettraient pas en rapport avec les offices

atteindre les bourgades rurales soulève une difficulté spéciale qu'il faut résoudre pour procéder à un placement agricole rationnel. Mais cette difficulté réside toute entière dans la première organisation à réaliser. Le fonctionnement technique des divers services, les liaisons entre eux, pourront par la suite facilement s'établir. Pour réaliser cette première organisation, le Ministre de l'Agriculture joindrait utilement ses efforts à M. le Ministre du Travail et ferait œuvre plus efficace qu'en agissant isolément. Pour les opérations de placement, la pratique du métier est peut-être un avantage, elle ne saurait cependant, nous le verrons plus loin, entraîner la création de sections professionnelles que dans les cas où l'importance même des opérations le justifierait. Un placement effectué en moyenne tous les trois jours ne nous paraît pas devoir légitimer la création d'un service distinct [1].

En fait, on a surtout craint que les bureaux industriels n'enlèvent à la terre une main-d'œuvre précieuse. C'est là méconnaître la situation véritable du marché du travail en France. L'industrie et le commerce manquent de travailleurs spécialisés, d'ouvriers habiles ayant effectué de longues années d'apprentissage. Mais la ville est encombrée de manœuvres,de terrassiers, de tâcherons, et ce sont seulement des hommes de cette catégorie, qui n'ont encore reçu aucune instruction technique ou professionnelle, qui désertent les campagnes et viennent à la ville. Croit-on qu'un office conscient sera vraiment désireux d'accroître la population des sans-travail ? A-t-on oublié qu'il contrôle toujours et administre fréquemment des caisses de chômage dont il doit s'efforcer d'économiser les ressources. « La paix sociale, écrivait M. Victor Boret, ne peut être

du Ministère du Travail et ne leur donnerait pas les indications qu'ils sont nécessairement obligés de donner à leurs filiales.

(1) La situation serait-elle toute autre que la dualité de placements serait des plus préjudiciables à l'agriculture. L'industrie manquant de main-d'œuvre non spécialisée, les offices de placement du Ministère du Travail qui, dans l'hypothèse de la dualité n'aurait plus qu'elle à satisfaire, s'appliqueraient à lui procurer des travailleurs et feraient des prélèvements dans l'agriculture qui ne serait pas leur cliente et qu'il leur serait indifférent de mécontenter. Si par ailleurs une disposition légale venait interdire à ces offices de tirer leur main-d'œuvre des milieux ruraux, la publicité qui serait réservée à cette mesure entraînerait rapidement la fraude. Le cultivateur qui voudrait se placer à la ville éviterait de faire connaître sa véritable profession et l'office serait ainsi de bonne foi exposé à placer dans l'industrie l'ouvrier de la terre qui est venu le trouver.

« assurée que si les villes ne sont plus engorgées de chômeurs, que « le cabaret guette pour les offrir à l'avarie, à la tuberculose, à « l'alcoolisme et à une mort prématurée et misérable. »

Contrairement aux craintes qui ont été exposées, les offices de placement sont tout prêts à engager une politique de retour à la terre. L'agriculture manque d'ouvriers. L'enquête faite en 1920 par la « Société de protection de la main-d'œuvre agricole » apporte à cet égard des témoignages attristants (1). Dans l'Ain, c'est plus de 9.000 travailleurs qui manquent; dans l'Aube, plus de 5.000; dans la Dordogne, près de 10.000, etc... Presque partout, les céréales ont fait place aux prairies qui exigent une moindre façon et rapportent de ce fait davantage.

Les causes de cette situation sont multiples : d'abord les pertes dûes à la guerre, 25 à 30 % des hommes mobilisés ne sont pas revenus à la terre, soit qu'ils aient été tués ou gravement mutilés, soit qu'ils aient adopté une autre profession. Ensuite, les grands chantiers installés au milieu des campagnes et les compagnies de chemins de fer ont fait le vide autour d'eux en aspirant la main-d'œuvre dans un rayon déterminé : « Meilleur salaire, emploi plus « stable, travail moins pénible parce que mieux réglementé, et, en « un mot, conditions de vie plus confortables, voilà ce que « recherche l'ouvrier des champs qui entre dans le personnel des « chemins de fer ou des chantiers d'entreprise, et ce sont les « piètres conditions du travail et de la vie agricoles qui causent « la désertion des campagnes. » Telle est, d'après M. Roger Picard, l'origine du mal (2).

Pour que le flux qui va vers la ville ait son reflux, il faut améliorer la condition des ouvriers de la terre, les prémunir contre le chômage, leur assurer un travail régulier, et les tenir à l'écart du spectacle démoralisant des ouvriers de l'industrie dont la durée de travail est limitée à huit heures par jour, alors que les méthodes agricoles les retiennent bien davantage.

A ce compte, exclusivement, on pourra obtenir que la main-d'œuvre des villes revienne à la terre. Alors seulement une politique de reclassement produira son plein effet et, dans cette hypo-

(1) *La main-d'œuvre agricole*, numéros de décembre 1920 et premier semestre 1921.

(2) Roger Picard, *La main-d'œuvre agricole en France*, bulletin de l'Association française pour la lutte contre le chômage, mai 1921, n° 49, p. 13.

thèse, les offices du Ministère du Travail seront plus précieux que ceux dont le champ d'action a été réduit à la seule agriculture. Le chômeur de la ville qui pourrait être détaché dans les campagnes négligera les offices agricoles; habitué qu'il est à la ville, désireux d'y rester, c'est au bureau de placement pour l'industrie qu'il viendra solliciter un emploi. Il appartiendra dès lors au préposé de cet office, de chercher par la persuasion à amener aux travaux des champs un homme que les services agricoles n'auraient jamais connu.

Enfin, il faut songer que les services d'orientation professionnelle peuvent jouer en cette matière un rôle considérable. Or seules sont en mesure d'organiser ces services, comme on le verra plus tard, les institutions qui ont les moyens de connaître la situation exacte du marché du travail dans chaque profession. Les offices publics n'ont pas failli à leur tâche. En 1921, ils ont placé dans les professions agricoles 5 % des jeunes gens et 3,5 % des jeunes filles qu'ils ont eus à orienter [1]. Ces résultats sont déjà fort intéressants, si l'on tient compte que ces offices n'existent que dans les villes dont la population est supérieure à 10.000 âmes et qu'ils n'ont guère à examiner que des enfants de travailleurs du commerce et de l'industrie.

Les pourcentages indiqués ici ont été obtenus par un véritable travail de persuasion réalisé auprès d'enfants qui n'avaient nullement l'intention de se consacrer aux travaux de la terre. Il faut noter d'ailleurs que les bureaux de placement relevant du Ministère du Travail se sont efforcés, souvent avec succès, de développer le goût des enfants pour la campagne, s'employant à placer pendant leurs vacances des écoliers dans des fermes. Les enfants sont ainsi envoyés chez un agriculteur qui les nourrit au pair et les utilise dans la mesure de leurs moyens physiques. Raisons d'hygiène (changement d'air pour les enfants), raisons économiques (appoint de main-d'œuvre précieux bien que parfois minime), raisons sociales (développement de l'amour de la terre), tout concourt à recommander le placement à la campagne des écoliers en vacances. L'expérience en a été faite en 1922 par l'Office départemental de

(1) *B. T.*, 1922, p. 404.

la Loire-Inférieure et renouvelé en 1923. Bien que les résultats du début soient encore timides, ils ont tendance à progresser [1].

En résumé, les offices publics de placement présentent toute garantie au point de vue agricole [2]. L'actuelle dualité d'organismes ne peut être que préjudiciable à l'agriculture en empêchant toute centralisation des renseignements, en paralysant, par l'hostilité qu'elle maintient dans les milieux ruraux, l'activité dont les directeurs des bureaux publics de placement industriel cherchent à étendre le champ au placement agricole. Cependant leurs offices sont seuls capables de ramener à la terre la main-d'œuvre urbaine, eux seuls connaissant ses chômeurs. Trop souvent ils se sont heurtés à la résistance des offices agricoles. Cette dualité doit disparaître. La politique de la main-d'œuvre rurale et celle de la main-d'œuvre urbaine ne peuvent être opposées. Des bureaux hiérarchisés, permettant d'unifier le marché de la main-d'œuvre nationale et remplissant dans le monde du travail le rôle de la Bourse et des agents de change pour les valeurs mobilières, sont indispensables pour une répartition des travailleurs en rapport avec les besoins réels.

Les offices de placement agricoles ne peuvent donc que nuire à cette harmonie. Ils sont un luxe dangereux du Ministère de l'Agriculture, luxe d'autant plus regrettable que la situation financière du pays impose les plus strictes économies. Leur suppression s'impose [3].

(1) En 1922 l'essai fut tenté tardivement. Malgré cela l'office recueillit 82 offres de cultivateurs et plaça 63 petits garçons. En 1923, l'expérience fut étendue aux fillettes. On reçut 192 offres (160 pour les garçons et 32 pour les fillettes) et 137 enfants (121 garçons et 16 fillettes) purent être placés dans 6' communes. Encore faut-il noter que bon nombre de ceux qui avaient été placés en 1922 s'entendirent directement avec les cultivateurs pour revenir chez eux en 1923 et ne crurent pas devoir avertir l'office. (Rapport de M. Palussière à la deuxième conférence des Offices publics de placement de l'Ouest, 12 et 13 octobre 1923, procès-verbal, p. 12.)

(2) V. sur ce point les comptes rendus du Congrès de la Fédération nationale des travailleurs de la terre (Limoges 1920).

(3) Dans sa séance du 8 septembre 1916, la commission administrative de l'Office central, sur la proposition de M. le Sénateur Henry Bérenger, avait déjà adopté le vœu que « la centralisation de toutes les questions « concernant le contrôle et l'organisation du placement public des travailleurs « en France continuât à être opérée au Ministère du Travail, conformément « aux termes du décret du 25 octobre 1906, qui a constitué ce ministère et du « décret du 20 juin 1916 qui a créé la commission administrative. (Cité d'après « le rapport de M. Strauss, Sénat, *Doc. parl.*, 1916, n° 454. »)

C'était demander pour tous les offices de placement leur rattachement au Ministère du Travail.

SECTION III

LE FONCTIONNEMENT TECHNIQUE

CHAPITRE PREMIER

L'Installation matérielle

La technique du placement, tout en demeurant dans ses grandes lignes identique pour tous les offices, subit cependant la dépendance des moyens matériels dont les établissements disposent.

Presque tous les bureaux départementaux et communaux sont installés en dehors des bâtiments de la préfecture ou de la mairie. Leur aménagement intérieur est généralement conçu de façon à séparer les employeurs des chômeurs, et le personnel féminin du personnel masculin.

L'immeuble ne doit pas être éloigné du centre de la ville ou des lieux d'activité industrielle. Il doit se signaler de façon très apparente par des enseignes disposées de manière appropriée. Dans les gares, il peut être utile de placer une pancarte indiquant son adresse et les voies d'accès les plus pratiques. Enfin des annonces insérées périodiquement dans les principaux journaux locaux doivent fréquemment rappeler l'existence du bureau et les principales opérations qu'il exécute.

Il est indispensable que l'établissement soit pourvu d'une installation téléphonique complète et dispose d'un budget suffisant pour en faire un large usage. Il ne faut pas oublier que les bureaux de

placement doivent s'inspirer des méthodes commerciales dans lesquelles la rapidité d'exécution constitue un facteur important.

En rapport avec des chômeurs qui sollicitent d'urgence des emplois, avec des industriels qui veulent sur le champ la main-d'œuvre qui leur est nécessaire, ils causeraient de graves préjudices s'ils retardaient à les satisfaire. Le téléphone leur permettra de se concerter entre eux et d'accélérer leurs opérations interlocales [1].

CHAPITRE II

Le Mécanisme du placement

Une fois le bureau pulbic organisé, comment va s'effectuer le placement ? S'agit-il d'une offre d'emploi présentée à l'office ? L'employeur formule au guichet, ou par téléphone, sa demande de main-d'œuvre; il indique la nature du travail et les conditions d'embauchage qu'il propose. Le préposé, s'il est utile, lui signale les usages de la région. Demande et renseignements annexes sont consignés sur un registre avec un numéro d'ordre spécial; extrait, avec référence au registre, est porté sur une fiche du modèle ci-dessous qui est classée à la rubrique de la profession intéressée suivant une terminologie fixée par le Ministère du Travail.

(1) V. dans le même sens rapport de M. LARRIEU, à la *Première conférence des Offices de placement de l'Ouest*, séance du 1er décembre 1921, p. 13.

MODÈLE DE FICHES D'OFFRES D'EMPLOIS

Recto.

Groupe { .... } Subdivision { .... }

N° du registre.....

Nom .....
Prénoms .....
Domicile .....
Profession .....

Le ..... 192..
.....
.....

Verso.

Renseignements divers :

.....
.....
.....

Date des Offres	Qualifications professionnelles	Salaire proposé	Date du placement	Numéro de la demande

S'agit-il d'une demande d'emploi ? L'ouvrier qui se présente doit au préalable justifier de son identité et produire ses références. Sa requête est ensuite immatriculée, avec un numéro d'ordre, sur un registre spécial. Elle fait l'objet d'une fiche mise dans un classeur affecté aux demandes en instance et placée dans le compartiment relatif à la profession dont il s'agit.

MODÈLE DE FICHES DE DEMANDES D'EMPLOIS

Recto.

Groupe { .... } Subdivision { .... }

Le..... N° du registre..
....
Noms .....
Prénoms .....
Date et lieu de naissance.....
Nationalité .....
Profession .....
Adresse .....
Situation militaire.....
Situation et charges de famille.
Quel travail demande l'intéressé ? .....
Le demandeur consent-il à se déplacer ? .....

Verso.

Références :

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Emplois procurés par le bureau :

Nom du Patron	Dates du ..... au	Nature de l'emploi

S'il existe des offres correspondantes, le préposé, nullement lié par l'ordre d'inscription des demandes, adressera le chômeur à l'employeur de son choix. Une seule chose importe en effet, c'est réaliser le placement de manière à satisfaire les intéressés mis en rapport. Il faut donc que le préposé recherche les qualités de l'ouvrier dont il assure le placement et détermine l'employeur auquel elles conviendront le mieux.

Il devra également tenir compte de l'intérêt national [1] et de la nécessité qui peut se produire de favoriser à certaines époques telle ou telle industrie [2].

Pour se présenter, l'office remet à l'ouvrier une carte qui indique son nom et son adresse et qu'il doit porter à l'employeur. Celui-ci doit la retourner au bureau de placement en indiquant : 1° s'il embauche le travailleur qui lui a été adressé; 2° s'il désire que d'autres lui soient envoyés.

Il est fâcheux que la franchise postale n'ait pas été accordée à ces cartes. Ce fait, se greffant sur la négligence naturelle de certains patrons, a pour conséquence que bon nombre d'entre elles ne sont jamais retournées. L'office est ainsi laissé dans l'ignorance des décisions prises et se trouve obligé d'adresser des lettres de rappel qui peuvent également demeurer sans réponse.

Si l'accord est intervenu, la fiche patronale est mise dans un boîtier relatif aux demandes patronales servies, et il en est fait autant de son côté pour la fiche ouvrière.

Si l'embauchage n'a pas eu lieu et que l'office municipal n'ait pu donner satisfaction aux parties, offres et demandes d'emploi seront comprises numériquement sur une liste dressée par catégories professionnelles, puis adressée à l'office départemental [3].

(1) On comprend combien, en présence de la latitude ainsi laissée aux préposés du placement, latitude, nous le reconnaissons volontiers, indispensable, le contrôle technique et la surveillance des offices régionaux paraissent s'imposer.

(2) Lorsqu'un chômeur se présente pour une catégorie professionnelle dans laquelle sévit une grève ou un lock-out, avant toute opération de placement, le préposé doit l'informer du conflit qui existe (art. 7, décret 28 mars 1922). En Italie, les bureaux de placement doivent refuser d'effectuer toute opération pour une profession dans laquelle existe un conflit de travail (Bureau International du Travail, *Etudes et documents*, série C, n° 2, 27 octobre 1920. *L'action gouvernementale dans la lutte contre le chômage en Italie*, p. 30).

(3) La périodicité de cette statistique dépend des pratiques de chaque département.

Ce dernier s'appliquera à réaliser la compensation entre les localités de sa circonscription. De même que l'office municipal, il signale au public, par des affiches ou par la voie de la presse, les professions pour lesquelles il est saisi de demandes de main-d'œuvre ou d'emploi [1]. Chaque semaine, il adresse à l'office régional le tableau qui résume ses opérations par catégories professionnelles. A ce nouvel échelon est établi un relevé récapitulatif pour toute la région, et la statistique ainsi dressée est communiquée aux offices départementaux et à l'office central. Chacun des premiers, sur le vu des renseignements, a toute latitude pour s'enquérir, auprès de ses voisins, des travailleurs dont il a besoin et qui sont signalés disponibles chez eux. En cas d'échec, il sollicite par téléphone l'intervention de l'office régional. Ce dernier s'efforce de satisfaire à la demande, soit au moyen des ressources de la région, soit avec le secours des éléments des régions avoisinantes. Il est guidé dans ses recherches par la statistique du marché national du Travail que publie hebdomadairement au *Journal Officiel* l'Office central, en regroupant les renseignements reçus des offices régionaux.

Il faut cependant faire remarquer que des fluctuations importantes de la main-d'œuvre peuvent se présenter : industries nouvellement créées, main-d'œuvre saisonnière, catastrophe entraînant le chômage, etc... En pareilles occurences, les offices locaux, dont les moyens d'action sont limités, deviennent insuffisants à pallier par eux-mêmes à la situation. Il faut qu'ils soient secondés ou suppléés par des mesures spéciales, car, suivant la remarque de M. Gauthier, s'il en était autrement « les organes « nécessaires seraient créés, soit par d'autres administrations, « soit par l'initiative privée, et le renom, par conséquent la vitalité « des offices, sinon pour ceux des très grandes villes, mais cer- « tainement pour ceux d'importance moyenne, en subiraient les « plus graves préjudices ».

(1) L'art. 86 du Code du Travail exemptait du droit de timbre les affiches placardées pour le service de placement par tous les bureaux gratuits. Cette exonération donna rapidement lieu à des abus. Les syndicats ouvriers en particulier préparaient des affiches sur les objets les plus divers et s'exonéraient des droits de timbre en faisant figurer dans quelque partie du libellé une mention relative à un office de placement gratuit. La loi du 25 juin 1920 est venue abolir ces pratiques en disposant que seuls les placards des bureaux publics départementaux, municipaux ou locaux seraient exemptés de droit (*J. O.*, 25 juin 1920, p. 8990, art. 43).

(2) *Op. cit.*, p. 57.

A cet effet, l'office régional a été autorisé à agir directement dans certains cas déterminés et à créer des bureaux temporaires d'embauchage lorsque l'office ordinairement compétent est impuissant ou ne veut pas intervenir.

Ainsi le service d'Etat vient ici se substituer aux organismes locaux et parer, s'il y a lieu, à leur défection. Quel aveu plus précieux pourrait-on trouver pour établir que le gouvernemnet considère le placement comme œuvre d'intérêt national.

Et c'est parce qu'il s'agit là d'une question d'intérêt général qu'il nous paraîtrait préférable de voir les offices en possession de toutes les données qui leur permettent d'avoir un aperçu exact de la situation du marché du travail. Cette vision est à l'heure actuelle fragmentaire. Elle s'étend sur les seuls besoins qui leur sont signalés. Or, nombre d'employeurs et d'employés ignorent encore les bureaux publics et cependant les placements auxquels ils procèdent auront leur répercussion sur le marché du travail. S'ils attirent de la main-d'œuvre des départements voisins, si au contraire ils assurent la raréfaction de leurs ouvriers chez eux, l'office local subira le contre-coup d'une situation qu'il n'aura pu prévoir en temps utile. En l'espèce, le placement général s'opère en France à la manière d'une bourse des valeurs sur laquelle influe la coulisse. Sans doute ne s'agit-il plus de cotes, mais d'une équitable répartition du travail et de la main-d'œuvre. Elle ne peut réussir que si l'organe qui en est chargé possède tous les éléments d'information.

C'est pourquoi les dispositions du décret-loi italien du 19 octobre 1919 nous paraissent-elles des plus heureuses lorsqu'elles prescrivent que les employeurs, y compris les administrations publiques qui n'ont pas l'intention de recruter par leurs propres moyens le personnel dont ils ont besoin, sont tenus d'adresser leurs offres d'emploi à un office de placement autorisé. En cas d'embauchage direct, le texte oblige les employeurs à notifier chaque quinzaine à l'office compétent, les noms et qualités des ouvriers qu'ils ont engagés pendant la période intéressée [1].

Des mesures semblables ont été adoptées par l'administration suisse [2]. Elles ne portent nullement atteinte à la liberté indivi-

(1) Société des Nations, *B. T.*, *Etudes et documents*, série C, nº 2, 27 octobre 1920. *L'action gouvernementale dans la lutte contre le chômage en Italie*, p. 19.

(2) Société des Nations, *B. T.*, 13 novembre 1920. *L'action de l'administration fédérale dans la lutte contre le chômage en Suisse*, p. 6.

duelle puisqu'elles n'ont aucune répercussion sur le choix de l'employé. Elles ne sont nullement plus inquisitoriales pour l'employeur que la déclaration de l'accident de travail survenu sur son chantier ou celle des bénéfices réalisés dans une profession commerciale. Elles ont le mérite de sauvegarder l'intérêt général en permettant une répartition scientifique des travailleurs suivant les besoins réels d'un marché vraiment unifié.

CHAPITRE III

Les Sections professionnelles et les Placements spéciaux

---

§. 1. Définition

Il ne faut pas confondre la section professionnelle et le sectionnement territorial d'un office. Lorsqu'un bureau départemental opère dans un département étendu, il peut arriver qu'il affecte un certain secteur à un bureau d'une grande ville et le charge d'opérer pour son compte les opérations de compensation à réaliser à l'intérieur de cette circonscription. Il peut de même arriver, mais le fait est rare, que l'office municipal d'une ville de superficie étendue crée des annexes en divers lieux et les laisse jouir d'une certaine autonomie. Toutes ces institutions n'en seraient pas moins chargées du placement général des travailleurs de toutes professions [1].

Le sectionnement professionnel est tout autre. Il se relie intimement à la pensée, examinée plus haut, que le placement dans une profession serait mieux assuré si le préposé avait lui-même pratiqué le corps de métier dont il a la charge de s'occuper. A ce compte, la section devient un véritable office détaché de l'office général sous la haute surveillance duquel elle demeure. Elle fait l'objet de prévisions budgétaires spéciales. Elle possède en propre

(1) Sur ce point v. Gauthier, *Lorganisation du marché du travail*, p. 43.

son personnel, sa commission paritaire et parfois même l'immeuble dans lequel elle fonctionne. En principe, son activité se borne au placement d'une profession déterminée. Mais, en fait, les municipalités, dans bien des cas, ont réuni des professions semblables ou connexes et, afin d'épargner les finances communales, ont créé une section par groupe à la place d'une section par profession [1].

§ 2. Etablissement des sections professionelles. Avantages — Inconvénients

A la fin de l'année 1921, le rapport de M. le Ministre du Travail [2] signale l'existence de 48 sections professionnelles dont 25 à Paris et 7 à Strasbourg.

Dans cette dernière ville, la plupart des sections sont installées dans l'immeuble du bureau municipal. Elles apparaissent ainsi moins comme des offices distincts que comme des services pourvus d'un personnel spécialisé et contrôlé par une commission particulière.

A Paris, au contraire, les sections sont disséminées sur différents points de la ville, choisis généralement à proximité des lieux où l'usage avait localisé le placement pour le groupe intéressé. Certaines jouissent d'une autonomie presque complète et possèdent des commissions paritaires propres, composées uniquement des représentants des industries qu'elles desservent. Leur organisation est adaptée aux besoins particuliers de ces professions [3].

Il est important de constater que les plus actives concernent les métiers les mieux différenciés. Celle des coiffeurs, par exemple, a réalisé en année moyenne 1920-1921 les 45 % des placements qu'effectuaient en année moyenne 1905-1906 les syndicats et sociétés de la corporation. Par contre, celle des restaurateurs-limonadiers, pour lesquels l'apprentissage et par suite les qualités requises

(1) C'est ainsi que l'office de la Seine a réuni dans une même section le placement des professions suivantes : métallurgie et mécanique, électricité, voiture, aviation.

(2) V. rapport sur les *Subventions aux bureaux publics de placement en* 1921, p. 394.

(3) Pour les détails de cette organisation, consulter le rapport présenté au Conseil général de la Seine par MM. Sellier et Deslandres : *La constitution de l'Office départemental du placement et de la statistique du travail de la Seine. Son action et ses travaux du* 1er *novembre* 1915 *au* 30 *octobre* 1918.

sont moindres, n'atteignait, à un rapprochement semblable des chiffres, qu'un pourcentage de 27.6.

D'autre part, il est juste de reconnaître, avec M. Gauthier [1], que la situation du manœuvre est délicate dans la section professionnelle. Le manœuvre n'est attaché à aucun groupement déterminé; s'il travaille habituellement dans l'un d'eux, il peut utiliser sa force dans tout autre; son inscription dans une section spéciale le prive de toute la gamme d'emplois qu'il aurait pu se voir offrir s'il s'était adressé à un office général.

Sans doute a-t-il la possibilité de présenter sa demande aux deux établissements. Mais, s'il s'agit d'un ouvrier paresseux, uniquement désireux de s'attirer les secours publics, il s'efforcera d'éluder cette règle qui veut qu'avant toute assistance, les caisses de chômage exigent la production d'un certificat d'inscription du chômeur à un office de placement. Le procédé sera d'une pratique facile. Le manœuvre sans travail se présentera à la section professionnelle qu'il saura la plus encombrée, et retirera l'attestation qui lui est nécessaire. Le seul obstacle à cette tentative sera, dès lors, dans un échange permanent de renseignements entre la section et le bureau dont elle émane, c'est-à-dire dans une collaboration intime de tous instants, nous allions écrire une fusion.

D'une façon générale, d'ailleurs, la section professionnelle a pour principal désavantage de rompre l'unité de placement, d'établir un compartimentage étroit entre les professions, de telle sorte que les échanges de main-d'œuvre deviennent impossibles. Or, ainsi que l'indiquait la résolution du Congrès des offices publics de placement, tenu à Marseille en 1919, l'unité de placement est la condition absolue de toute organisation efficace [2]. Il faut que dans chaque localité un seul service soit qualifié pour effectuer des opérations de placement, qu'il concentre toutes les demandes de travail formulées et qu'il répartisse les emplois le plus judicieusement possible, suivant les aptitudes des travailleurs et les nécessités de la production nationale.

Il est cependant des cas où la création de sections professionnelles se justifie dans une certaine mesure. Il existe en effet des professions qui, comme celles des boulangers, ont des heures d'embauche anormales; d'autres, comme celles des dockers, qui ont

(1) *Op. cit.*, p. 24.

(2) V. compte rendu du *Congrès des Offices publics de placement* tenu à Marseille, p. 40.

des places de grève éloignées du centre de la ville et des méthodes de placement particulières.

Il faut recruter un personnel susceptible d'assurer le service aux heures voulues. Pour les dockers, il y aura lieu de rechercher un bureau à proximité des lieux où ils se tiennent habituellement. Ceci, remarquons-le, n'implique pas d'une façon rigoureuse, la création de sections professionnelles distinctes [1]. Il est possible au Directeur de l'office municipal d'assurer le service par un employé détaché de son personnel aux heures voulues et envoyé dans le local rattaché administrativement à son établissement. Cette solution nous paraît préférable dans la plupart des cas. Elle respecte l'unité du marché du travail. Elle est moins onéreuse, n'immobilisant pas des préposés spéciaux pour effectuer un placement dont l'importance ou la nature ne justifie pas l'occupation de toute une journée. Les grands centres seuls, comme Paris, peuvent retirer intérêt de la création de sections professionnelles; en tous les cas, il appartiendra à la commission paritaire de l'office municipal d'examiner si la situation locale justifie un fractionnement de ses attributions et un accroissement de ses dépenses.

§ 3. Le placement des marins

En principe, les bureaux de placement des gens de mer constituent des « sections professionnelles maritimes ». En fait, bien que l'unité d'organisation du marché du travail ait rendu indispensables leurs relations étroites et permanentes avec les offices terrestres, ils fonctionnent dans des conditions particulières, inspirées des habitudes et des nécessités d'une profession si différente des autres.

Ici, plus que partout ailleurs, les abus des bureaux payants étaient devenus intolérables. Le « marchand d'hommes » qui les tenait se mettait en rapport avec les capitaines de navire et leur procurait à forfait l'équipage dont ils avaient besoin. Le recrutement s'opérait trop souvent de façon scandaleuse : parfois le placeur n'hésitait pas à enivrer un matelot et à lui faire signer son engagement; parfois au contraire, en période de chômage, il mettait

(1) V. sur ce point le remarquable rapport de M. Larrieu, à la *Première Conférence régionale des Offices publics de placement de l'Ouest* (procès-verbal, p. 12).

les enrôlements aux enchères. Presque toujours il habillait les marins, les logeait pendant leur séjour à terre, leur prêtait des sommes pour leurs distractions, puis récupérait ces avances à des taux usuraires et provoquait dans ce but de telles retenues sur les salaires que bien souvent les hommes mariés se trouvaient dans l'impossibilité de venir en aide à leur famille et dans l'obligation de les abandonner à la misère ou à l'assistance des collectivités.

Les « marchands d'hommes » ne se seraient-ils livrés à aucun trafic irrégulier que le genre d'existence des marins n'en aurait pas moins rendu indispensable la création d'offices publics. Aujourd'hui dans tel port, demain dans tel autre, soit en France, soit à l'étranger, le personnel de la navigation est exposé à se trouver sans emploi, parfois dans une ville très mal connue de lui; il aura d'autant plus de peine à retrouver du travail. Il est donc nécessaire qu'une organisation nationale, et même internationale, avec des ramifications nombreuses et identiques, soit établie en vue de le prémunir contre des chômages souvent imprévus.

En 1917, M. de Monzie, Sous-Secrétaire d'Etat des Transports maritimes de la Marine marchande, déposait un projet de loi ayant pour but d'instituer, pour les gens de mer, des bureaux paritaires publics et supprimant tous les organismes privés [1]. Sans attendre le vote de la loi, des offices maritimes étaient institués par mesure administrative dans les principaux ports de commerce. Un arrêté ministériel les établit dans les villes où le besoin s'en faisait sentir [2]. Ils furent ouverts à tous les employeurs et salariés exerçant une profession maritime.

Placés sous la surveillance de l'Administration générale de l'Inscription maritime et du Sous-Secrétariat de la Marine marchande, les nouveaux offices sont contrôlés, au point de vue technique, par une commission paritaire.

Ici apparaît une différence essentielle avec les autres bureaux

(1) Ce projet est actuellement pendant devant la Chambre ; il a fait l'objet d'un rapport présenté en 1919 à la Chambre des députés par M. Rameil (*J. Off.*, 1919, doc. parl., p. 1754, n° 5952 et p. 5389, n° 117).

(2) Un arrêté de M. le Ministre des Travaux publics, en date du 14 mars 1917 (*J. Off.*, 16 mars 1917) avait institué une commission chargée d'étudier l'organisation du placement des marins. Les Bureaux de Bordeaux, Nantes et Saint-Nazaire furent créés par arrêté de M. le Ministre du Commerce, en date du 29 janvier 1918 (*J. Off.*, 30 janvier 1918). Ceux du Havre et de Marseille l'avaient été par arrêtés des 10 et 14 décembre 1917 (*J. Off.*, 24 décembre 1917).

de placement du Ministère du Travail : la commission paritaire, au lieu d'être désignée suivant les règles d'un statut réglementaire propre à chaque établissement, est uniformément, pour tous, choisie par l'administration centrale et désignée pour un an. Le personnel, préposés et employés, est nommé par les services de l'Inscription maritime, sur la présentation de la commission paritaire.

Les offices, après un début assez lent, n'ont cessé de se développer. En 1919, au cours de l'enquête faite en vue de la conférence internationale des marins de Gênes, le Gouvernement répondit que le placement des gens de mer ne s'effectuait plus guère qu'au moyen des nouveaux organismes. Mais il est difficile de connaître le chiffre des placements réalisés. Ce dernier n'est ni communiqué à l'office municipal de la localité, ni incorporé aux statistiques du Ministère du Travail [1].

Sans doute, au point de vue administratif, le bureau de placement maritime relève-t-il de l'office des gens de terre. Mais les relations entre les deux institutions sont à peu près nulles dans la technique du placement. A cet égard, il est fâcheux qu'aucun échange de renseignements n'ait lieu régulièrement entre elles [2]. On aurait ainsi permis au bureau municipal, départemental ou régional de prendre l'initiative d'utiliser à terre, de façon temporaire sans doute, mais cependant précieuse pour eux, les chômeurs de la marine qu'une longue inaction aurait pu mettre dans le besoin [3]. Ceci n'empêcherait d'ailleurs pas, étant donné les déplacements incessants des gens de mer et la nature très spéciale de leurs connaissances professionnelles, que des échanges de renseignements n'interviennent entre les sections maritimes en vue d'éta-

(1) Il a cependant été publié mensuellement pour la seule année 1920, par les soins de l'Administration Centrale de la Marine Marchande (*J. Off.*, 1921, p. 1876). De mai 1920 à novembre de la même année, il avait ainsi suivi un accroissement continu de 8.429 à 20.085.

(2) En Angleterre, les bureaux de gens de mer sont complètement distincts de l'organisation générale du placement. Ils ne constituent pas des organismes d'Etat, mais des sections d'un office spécial de placement paritaire, le National Maritime Board, fonctionnant sous le contrôle d'un comité mixte d'armateurs et de marins, avec des ressources qui, par moitié, lui sont apportées par les Associations d'armateurs et les unions ouvrières affiliées.

(3) Notons qu'en Norvège, les bureaux de placement s'occupent, le cas échéant, de procurer du travail à terre aux marins qui le demandent. Ils réalisaient ainsi 2.635 placements en 1918 et 2.202 en 1919 (Etude présentée à la *Conférence des Marins de Gênes*, juin 1920, Société des Nations, rapport n° 11, p. 16).

blir pour cette main-d'œuvre une compensation portant sur l'ensemble du pays.

Cette procédure serait facilitée par le fait qu'il n'existe qu'un très petit nombre de bureaux de marins. Huit en 1920, ils se trouvent actuellement singulièrement réduits (1). L'administration de la Marine, qui n'entrait cependant que pour le quart des dépenses, ne dispose plus de crédits suffisants (2); elle s'est vue dans l'obligation de provoquer la suppression de certains bureaux (3) et dans l'impossibilité d'accroître sa contribution dans une proportion semblable à celle que subissaient les frais de service en raison de l'augmentation générale du coût de la vie. Dans certains cas, elle a été dans la nécessité de demander aux autres collectivités d'élever leurs cotisations dans la limite où elle-même était défaillante. La plupart s'y sont refusées (4). Par suite, l'existence des bureaux des gens de mer se trouve compromise.

Or l'utilité de ces services est incontestable et les résultats obtenus n'auraient-ils pas répondu à l'attente générale qu'il serait cependant encore difficile de retirer aux marins l'aide accordée aux autres travailleurs. Bien mieux, la suppression des « marchands d'hommes » a désorganisé le placement privé, il incombe désormais au Gouvernement de pourvoir, par des institutions stables, à la tâche qu'assurait l'initiative individuelle. L'Etat seul a provoqué la disparition du placement payant des gens de mer, lui seul doit donc avoir la charge de prévoir et d'organiser les institutions qui doivent le remplacer. Il s'agit au surplus d'une œuvre d'un intérêt national; elle concerne une catégorie professionnelle dont les déplacements incessants enlèvent toute attache locale, dont la répartition subit des modifications profondes suivant le lieu et surtout le temps. Départements et communes peuvent, à juste titre, déclarer qu'elle ne les concerne pas, mais qu'elle appartient tout entière à l'Etat par sa nature, son importance et son caractère général (5).

(1) Marseille, Bordeaux, Le Havre, Cette, Rouen, Nantes, Saint-Nazaire, Dunkerque existaient en 1920.

(3) 25 % incombe au Ministère du Travail, 25 % à la Marine Marchande, le reste aux départements et communes.

(3) Entre autres, Saint-Nazaire.

(4) V. Procès-verbal de la réunion de la Commission paritaire de l'Office général du placement de Nantes, qui a eu lieu le 8 décembre 1923.

(5) Nous évitons volontairement de traiter la question des *Maisons et Marins*, qui sont des établissements publics appelés à héberger les matelots pendant leur séjour à terre et dans des conditions fixées par les statuts. Le sujet sort du cadre du placement et, par suite, de cette étude.

§ 4. Le placement des mutilés

Le désir de trouver un emploi aux victimes de la guerre dont la capacité de travail avait été diminuée, fut l'un des principaux mobiles qui inspirèrent l'organisation générale du placement public en France. Il a paru que le reclassement des mutilés, leur récupération parmi les forces vives de la nation, ne pouvait mieux s'opérer que par l'entremise d'offices chargés du placement général et constituant de grands régulateurs du marché du travail : inutile de revenir sur les considérations exposées plus haut et extraites de la circulaire de M. le Ministre du Travail en date du 10 février 1916 [1]. Des motifs semblables font ressortir comme inopportune la création de sections professionnelles spéciales aux mutilés.

Que réclament ces derniers ? Un emploi conforme à leurs aptitudes et aux moyens physiques qui leur sont restés. Plus la gamme de professions sur laquelle l'activité de l'office public pourra s'exercer sera étendue, plus grandes seront les chances de trouver la meilleure utilisation du mutilé qui veut et qui peut travailler. Sans doute leur placement présente des difficultés : il faudra rendre confiance au blessé ou au malade, le persuader dans certains cas qu'il demeure encore apte à un certain travail, qu'il ne peut rester oisif et vivre d'une vie précaire avec les ressources d'une pension, légère indemnisation de l'incapacité subie. Il faudra lui offrir des travaux proportionnés à ses facultés, et, lorsque celles-ci auront été par trop réduites, il appartiendra au préposé d'obtenir la création d'emplois faciles en montrant aux industriels, aux commerçants et aux agriculteurs que la charge d'utiliser les mutilés est une dette sacrée contractée à l'égard de ceux qui ont été sacrifiés pour la victoire commune.

La préoccupation du personnel des offices publics devra toujours être : « De donner à capacité égale, aux mutilés, le pas sur « les travailleurs valides, d'engager toujours les employeurs à les « utiliser pour leur donner conscience de leur valeur sociale et des « services qu'ils peuvent encore rendre au pays, et de les diriger « autant que possible vers l'artisanat qui traverse une crise grave, « à défaut d'emplois réservés. » [2].

(1) Voir plus haut, pages 54 et suiv.

(2) Vœu formulé à la *Deuxième Conférence régionale des Offices publics de placement de l'Ouest*, octobre 1923, procès-verbal, p. 46.

La bonne justice exigera encore qu'à égalité de travail, le mutilé reçoive un salaire identique à celui de l'ouvrier valide et que certains employeurs ne réduisent pas la rémunération en abusant du fait que le blessé reçoit déjà une pension.

Les offices publics de placement, dont une notable partie du personnel est composée de mutilés n'ont pas failli à leur tâche. Il suffit de consulter les procès-verbaux des séances des commissions paritaires pour apprécier l'effort accompli. Mais les résultats n'ont pas répondu à leur zèle. Les placements s'élevaient en effet :

En 1917 (y compris le Ministère de l'Armement)	à	12.200
1918	id.	10.944
1919	.....	16.700
1920	.....	16.872
1921	.....	(1) 12.728
1922	.....	16.197

Ces chiffres ne comportent pas les placements des mutilés qui ne se sont pas réclamés de leur qualité. Tels qu'ils sont, si l'on songe au nombre considérable de blessés et de malades de guerre actuellement en chômage, ils paraissent très insuffisants. Aussi bien, il suffit, pour juger des difficultés que rencontrent les préposés, de prendre connaissance de la conclusion publiée par M. Gauthier sur les sondages opérés : « Sur 10.745 postulants, écrit-il, 32,5 % n'ont « pu être présentés utilement à des employeurs, 26,5 % ont du être « présentés trois fois, 14,5 % seulement ont pu réussir à la première « présentation. » (2).

Etant donnée cette situation, le législateur a voulu rendre obligatoire l'emploi des mutilés. Déjà, en 1915, le 7 octobre, M. Adrien Pressemane avait déposé à la Chambre une proposition de loi qui confiait au Ministre du Travail le soin d'arrêter au mois de janvier de chaque année, après avis de l'Office national des Mutilés, « la « liste des établissements tenus d'employer des mutilés ou réfor- « més ». Cette proposition, adoptée le 25 mai 1919 (3), puis envoyée au Sénat, fit l'objet d'un remaniement complet sur rapports pré-

(1) La réduction provient de la crise industrielle de 1921. Le nombre des chômeurs qui était à Paris de 39.522 pour l'ensemble de la main-d'œuvre à la fin de 1920 s'est élevé brusquement à 71.744 en fin janvier 1921 et à 89.289 en fin février.

(2) GAUTHIER, *Op. cit.*, p. 66, note nº 3.

(3) Chambre, *J. Off.*, 1915, doc. Chambre.

sentés par M. Maurice Sarraut les 23 novembre 1920 et 27 octobre 1921, dont les conclusions reçurent le 4 juillet 1922 l'approbation de la Haute-Assemblée.

Le nouveau texte, transmis à la Chambre, fut modifié à la suite d'un rapport Durafour déposé le 8 mars 1923 et adopté le 21 juin suivant. Renvoyé au Sénat le 29, puis soumis à l'examen de la Commission de législation civile et criminelle, il fit l'objet de modifications importantes pour aboutir à la loi du 26 avril 1924 [1].

Ce texte comporte trois points principaux :

a) Il fait une obligation pour les employeurs d'occuper un pourcentage de mutilés lorsque l'effectif total de leur exploitation (hommes et femmes âgés de plus de 18 ans) est supérieur à 10 ouvriers dans l'industrie et 15 dans l'agriculture ou les exploitations fortestières (art. 2);

b) Il établit que, sauf infériorité notoire, le salaire du pensionné ne saurait être moindre que le salaire normal et courant de la région. La réduction, s'il y a lieu, pourra être fixée d'un commun accord entre les intéressés, ou déterminée à défaut d'entente par une commission de contrôle instituée au chef-lieu d'arrondissement et présidée par un juge du tribunal civil [2]. Elle ne saurait excéder 20 % si la capacité professionnelle du pensionné reste supérieure à la moitié de la capacité normale et 50 % dans l'autre cas;

c) Le texte dispose enfin que le pourcentage de mutilés à employer ne pourra être supérieur à 10 % et sera fixé avant le 29 juillet par M. le Ministre du Travail pour chaque catégorie de professions [3]. Mais tout pensionné dont l'invalidité physiologique atteindra au moins 80 % comptera pour deux unités (art. 3). Enfin, dans les exploitations qui utilisent plus de 50 % de main-d'œuvre féminine, l'employeur devra compenser pour le personnel féminin le pourcentage de mutilés correspondant, par certaines catégories

(1) *J. Off.*, 29 avril 1924.

(2) Appel de la décision de cette commission pourra être interjecté devant une commission départementale de contrôle présidée par un conseiller à la Cour ou un président de tribunal désigné par la Cour (art. 15), ce président aura voix prépondérante.

(3) L'employeur qui bénéficie d'une pension en vertu de la loi du 31 mars 1919 compte dans le pourcentage comme ouvrier pensionné. Il en est de même de l'ouvrier victime d'un accident du travail et qui reçoit à ce titre une rente en vertu de la loi du 9 avril 1898 ou des lois subséquentes, à la condition que cet ouvrier demeure encore employé dans l'exploitation où l'accident lui est arrivé.

de veuves ou d'orphelines de guerre dont la loi donne une énumération limitative (art .2).

La sanction de ces prescriptions est une amende de 6 fr. par jour ouvrable et par mutilé employé en moins sur le contingent imposé. Le contrôle en est dans les déclarations que l'employeur doit faire au préfet et qui portent (art. 5) :

1° Dans la première quinzaine de janvier, sur la liste nominative des mutilés employés par eux dans le courant de l'année précédente, avec mention de la période d'utilisation de chacun d'eux;

2° A toutes époques, sur les modifications qui se produisent en cours d'année à l'égard de ces mêmes pensionnés : embauchages, licenciements, nature et changements d'emplois.

Ces déclarations sont transmises par le Préfet aux commissions de contrôle d'arrondissement, aux associations de défense des intérêts des bénéficiaires de la loi et aux offices publics de placement. Regrettons ici que le législateur n'ait pas généralisé la mesure et n'ait pas appliqué à tous les emplois vacants l'obligation de déclaration qu'il établissait pour le seul contingent imposé de pensionsés. Il n'aurait rencontré aucune résistance à condition d'avoir une conception différente du sens de cette déclaration.

Etendue à tous les emplois, elle devait avoir pour but unique la centralisation plus complète du marché du travail et la meilleure répartition de la main-d'œuvre. Elle ne constituait qu'un élément d'information pour les offices publics de placement et ne présentait ainsi aucun caractère vexatoire.

Il n'en va pas de même de celle exigée par la loi du 26 avril 1924. Celle-ci a pour objet de permettre le contrôle et l'application de la loi, de mettre en jeu le recouvrement des redevances dues pour défaut d'emploi du contingent de pensionnés exigé. Sans doute constitue-t-elle pour l'entrepreneur, un rappel utile de la dette sacrée contractée à l'égard des victimes de la guerre, mais elle marque également pour lui la limitation de sa liberté dans la direction de son exploitation.

Encore faut-il tenir compte que cette déclaration ne sera pas uniquement réservée aux services administratifs, elle sera communiquée aux associations de défense des intérêts des bénéficiaires de la loi et le nombre de ces groupements peut être parfois fort élevé pour une même localité. Certains parmi ces derniers pourront comprendre des éléments hostiles par principe aux forces patronales et dès lors le contrôle qu'ils exerceront sera l'occasion

de multiples incidents, et même d'actions judiciaires [1], au cours desquels l'administration du chef d'industrie, la prospérité de son exploitation seront révélées au public, dans certains cas pour le plus grand préjudice de l'affaire.

Au surplus, constatons qu'il eut suffi de communiquer la déclaration aux seuls offices de placement [2].

C'est en effet aux seuls offices publics de placement qu'appartiendra en définitive le soin de faire jouer la loi. Car l'art. 6 dispose que « les chefs d'exploitation qui n'utilisent pas le nombre prescrit « de pensionnés de guerre devront faire connaître dans les « 48 heures, à l'office public de placement, les vacances d'emploi « qu'ils ont. Dans un délai de 8 jours francs à dater de la réception de la lettre, l'office doit présenter à l'employeur un pensionné de guerre. A défaut de présentation dans ce délai, le chef « d'exploitation reprend sa liberté d'embauchage. L'offre restera « valable si, à l'expiration d'un nouveau délai de huit jours, les « vacances déclarées n'ont pas été comblées par l'entreprise ».

Par ailleurs, l'article 10, relatif à la redevance à laquelle sont astreints les employeurs lorsqu'ils n'ont pas embauché le contingent de pensionnés de guerre qui leur était imposé, dispense de cette taxe les chefs d'exploitation pour autant de pensionnés qu'ils justifient avoir demandé aux offices publics de placement et que ceux-ci n'ont pu leur procurer. Cette dernière disposition correspond à une double pensée : d'une part, le législateur a considéré qu'il n'existait pas d'organismes plus efficaces que les offices publics pour le recrutement de la main-d'œuvre; d'autre part, il a estimé justement que l'administration ne pourrait faire grief à un em-

(1) L'art 10 prévoit en effet que les associations ayant pour but principal la défense des intérêts des bénéficiaires de la loi, peuvent intenter une action en justice, basée sur l'inobservation de ses prescriptions, sans avoir à justifier d'un préjudice subi.

(2) A notre avis, le contrôle aurait été également plus efficace si la déclaration avait été adressée aux seuls offices publics de placement à condition de porter sur l'ensemble des ouvriers utilisés. Elle aurait en effet permis aux préposés de placement d'empêcher qu'un employeur de mauvaise foi désireux d'écarter la main-d'œuvre des mutilés ne réserve à celle-ci les emplois les plus pénibles dans son industrie. La loi actuelle ne permet pas d'empêcher une pratique aussi honteuse. Dans le même sens voir l'article de M. DELMOTTE, dans le *Journal de l'Union nationale des Mutilés et Réformés*, mars 1922.

ployeur de n'avoir pas utilisé une main-d'œuvre qu'elle-même n'avait pas su trouver.

Ce double sentiment qui, par la loi du 26 avril 1924, a ouvert des horizons nouveaux à l'activité des offices publics en tant que services d'Etat, suppose achevée l'organisation générale du placement en France.

CHAPITRE IV

Résultats obtenus par l'organisation actuelle

Les rapports présentés par M. le Ministre du Travail à M. le Président de la République, conformément à la loi de finances du 13 juillet 1911, montrent surabondamment avec quelle rapidité s'est intensifiée l'activité des offices.

Années	Placements réalisés		Totaux
	Offices municipaux	Offices départementaux	
1915	29.791	5.827	35.618
1916	46.806	49.881	96.687
1917	41.091	131.591	172.682
1918	37.398	296.882	334.280
(1) 1919	45.976	794.864	840.840
1920	55.419	987.381	1.042.800
(2) 1921	47.874	1.002.577	1.050.451
1922			1.277.946

Progression remarquable, constatée d'après les chiffres retenus pour les seuls bureaux subventionnés, et répondant avec succès

(1) *B. T.*, 1920, pp. 230 à 236, pour les années 1915 à 1919 inclus.

(2) *B. T.*, 1922, pp. 250 et 394, pour les années 1920 et '921. Les résultats statistiques de l'année 1922 n'ont pas été publiés par le Ministère du Travail. Ils sont cependant produits par l'ouvrage de M. Peyronnet (*op. cit.*, p. 15).

aux critiques dont pourrait être encore l'objet l'organisation du placement par des offices publics gratuits.

En 1913, les statistiques font ressortir que 141 offices réalisaient 99.933 placements; en 1921, elles indiquent que 158 bureaux effectuaient 1.100.000 placements. Le chiffre moyen des opérations par établissement ressort à 709 en 1919 et à 6.962 en 1921. Quel plus bel éloge faire du zèle du personnel et de la valeur des méthodes qu'il emploie ? Ces méthodes ne semblent susceptibles d'aucune amélioration bien notable, si, en revanche, l'organisation administrative doit comporter une refonte plus complète.

LIVRE III

LA RÉFORME DE L'ORGANISATION ACTUELLE

LIVRE III

LA RÉFORME DE L'ORGANISATION ACTUELLE

La réorganisation administrative du système actuel dépend essentiellement de la tâche qui incombe aux offices et des espérances qui s'attachent à leur création. Or leur champ d'action est en réalité beaucoup plus vaste qu'il n'a été défini au chapitre précédent : pour remplir complètement le programme qui leur est assigné, les bureaux publics doivent effectuer toute une série d'opérations complexes au cours desquelles ils agissent beaucoup plus comme agents du pouvoir central que du service local.

TITRE I

LA POLITIQUE DE PLACEMENT

Pour dominer le marché du travail, ils doivent s'appliquer à canaliser, tout en les facilitant, les courants de main-d'œuvre sans cesse variables suivant les lieux et les temps. Or les intérêts privés qui les font naître ne se concilient pas nécessairement entre eux, souvent ils sont distincts de l'intérêt général. C'est ainsi qu'un employeur, pour obtenir une baisse anormale des salaires, peut attirer dans la localité, au moyen de promesses trompeuses, un excédent de main-d'œuvre qui tombera en chômage rapidement mais qui pèsera par sa présence sur les cours, car il sera prêt à accepter les émoluments les plus réduits. Ailleurs, un agriculteur hésitera, au moment des travaux, à exposer les frais nécessaires pour faire venir les domestiques utiles à son exploitation; il renoncera à la culture des céréales et autres produits exigeant des façons plus nombreuses, il se consacrera à l'élevage, d'un revenu plus avantageux mais d'un intérêt moindre pour le pays. Dans telle famille, des parents mal renseignés, ou cédant à des considérations personnelles, dirigeront leurs enfants vers des professions encombrées pour lesquelles ils n'ont ni aptitude ni goût.

Dans ces diverses hypothèses il est possible de constater comment peut naître, en matière de placement, le conflit entre l'intérêt de l'employeur et celui des employés, entre l'intérêt particulier et celui de l'Etat, mais aussi comment chaque individu, mal éclairé, mal conseillé peut méconnaître son intérêt personnel. Il nous aurait été possible de multiplier indéfiniment nos exemples. Il nous suffira de dire que l'office de placement, dans tous les cas semblables, doit intervenir et se proposer un triple but : renseigner l'initiative

privée, la seconder dans son action, et protéger l'intérêt général quand l'acte particulier lui devient nuisible. Cette tâche, il l'accomplit : 1° par le contrôle de l'immigration et la surveillance des déplacements de main-d'œuvre à l'intérieur du pays, c'est la politique dans l'espace; 2° par l'orientation professionnelle et l'éducation technique des jeunes ouvriers, c'est la politique dans le temps. L'une s'efforce d'assurer l'équilibre du marché du travail dans les différentes parties du territoire national, l'autre prépare pour l'avenir ce même équilibre en tenant compte de l'évolution générale de l'industrie et des besoins de main-d'œuvre qu'il est possible de prévoir pour elle.

SECTION I

LA POLITIQUE DANS L'ESPACE

Les ruptures d'équilibre qui peuvent se produire dans les besoins et offres de main-d'œuvre d'une région peuvent être compensées soit grâce aux ressources du marché national, soit par un recrutement opéré sur le marché du travail international. Sans nul doute, la première solution est plus favorable à l'intérêt général d'un pays.

Car à supposer l'exode d'ouvriers, la nation perd des travailleurs qui peuvent lui faire défaut ultérieurement; ces hommes laisseront parfois derrière eux une famille sans ressources dont l'assistance incombera au pays d'origine; ils éluderont, qui sait ? leurs obligations militaires vis-à-vis de leur patrie, en temps de paix comme en temps de guerre.

S'il s'agit de l'arrivée de travailleurs, les inconvénients sont encore plus nombreux : sans parler des germes de maladies contagieuses que l'immigrant souvent apporte avec lui, l'ouvrier vient se constituer un pécule à l'étranger pour rentrer ensuite chez lui avec ses économies, apprauvrissant ainsi le pays qui l'a employé. Bien souvent, n'attendant pas que l'heure du retour ait sonné pour lui, il enverra une partie de son salaire à sa famille demeurée sur le sol natal et l'exportation de sommes sans doute faibles mais souvent répétées ne sera pas finalement sans influence sur la balance commerciale entre les deux pays. L'immigration comme l'importation alourdit le change d'une nation.

Ajoutons à ces désavantages ceux qui tiennent aux considérations de races, de religion, de police et de moralité, aux difficultés d'un recrutement et d'une sélection technique dans des contrées

parfois éloignées [1], aux dépenses considérables dont l'acheminement de ces travailleur impose l'avance. Tenons compte enfin, qu'il ne saurait, pour notre pays, venir à l'esprit d'aucun de nous que la main-d'œuvre française, qui supporte la charge des obligations nationales : services militaires, impôts, ne fut pas préférée à la main-d'œuvre étrangère.

En conséquence, l'immigration doit être évitée dans la plus large mesure. Ceci ne veut pas dire qu'elle doive être interdite. Dans certains cas, la venue d'un spécialiste étranger a permis de remettre au travail des chômeurs nationaux qui, dans une profession connexe, se trouvaient paralysés par l'absence d'un technicien dont la contribution était nécessaire à la tâche assignée [2]. Mais il faut poser en principe que la réglementation optima doit assurer la priorité d'emploi à nos nationaux et n'admettre la main-d'œuvre étrangère que dans la seule limite où la production de notre pays est appelée à retirer de cet appoint un bénéfice appréciable impossible à réaliser autrement. Les offices de placement publics sont les seuls qualifiés pour juger de cette situation.

CHAPITRE PREMIER

Emigration et Immigration

---

§ 1. Importance des deux mouvements en France

Il n'existe pas en France de statistique régulière et complète de l'émigration. L'annuaire statistique de la France [3] publie dans

(1) P. V. de la *Première Conférence régionale des Offices publics de placement de l'Ouest*, 1922, p. 26.

(2) P. V. de la *Deuxième Conférence régionale des Offices publics de placement de l'Ouest*, 1923, p. 47.

(3) Bureau International du Travail, *Les méthodes des statistiques de l'émigration et de l'immigration*, Genève, 1922, p. 22. M. Gauthier apprécie l'importance du mouvement à 195.000 hommes en 30 ans, de 1870 à 1900. Il signale l'intérêt qu'il y aurait à aiguiller cette main-d'œuvre sur les colonies françaises de préférence aux pays étrangers (*Op. cit.*, p. 77). Des offices spéciaux ont d'ailleurs été créés dans ce but. Citons entre autres l'Office du Gouvernement Général d'Algérie et l'Office du Gouvernement Chérifien.

sa partie rétrospective une évaluation du nombre global des émigrants français. Ce chiffre est établi en dénombrant les individus qui ont passé un contrat avec une agence d'émigration et se rendent dans les pays d'outre-mer sur des navires partant des seuls ports français figurant dans la statistique. Il est donc nécessairement incomplet. Mais la faible natalité française rend la sortie de nos travailleurs d'une importance si restreinte, que l'organisation de l'émigration ne semble pas constituer un problème qui doive jamais s'imposer à nos gouvernants.

L'évaluation de l'immigration est faite par le Ministère de l'Agriculture pour les ouvriers de la terre, et par le Ministre du Travail pour ceux de l'industrie. Elle est établie lors du passage des ouvriers aux dépôts et commissariats spéciaux des villes frontières. Mais alors que les services agricoles dénombrent tous les immigrants (hommes, femmes et enfants), le Ministère du Travail ne fait figurer que les travailleurs de la famille [1].

En 1913, on estimait à 1.132.696 le nombre des étrangers qui séjournaient en France [2]. Pendant les hostilités, du 1er juillet 1916 au 31 décembre 1918, 81.987 travailleurs sont entrés dans notre pays.

Pour les années suivantes, le contingent fût :

1919	26.692 [3]
1920	148.881
1921	32.886 [4]
1922	117.429

La décomposition professionnelle des immigrants en 1892 comporte :

13.804 agriculteurs;
20.487 houilleurs;
9.393 ouvriers de mines de fer;
11.804 terrassiers;

(1) *Bulletin de la statistique générale en France*, oct. 1921.

(2) Voir compte rendu de la *Statistique générale de la France* en 1921, p. 889. Le chiffre était de 1.550.449 en 1921. Un certain nombre de sorties sont venues compenser l'entrée de nouveaux immigrants.

(3) L'immigration, arrêtée pendant la démobilisation, n'avait été reprise qu'en juin 1919.

(4) L'année 1921 marqua une période de crise économique et les services d'immigration restreignirent naturellement l'entrée de la main-d'œuvre étrangère.

16.663 manœuvres;
29.931 ouvriers du bâtiment;
3.920 métallurgistes;
12.147 divers.

Parmi les nations qui ont fourni le plus grand nombre de travailleurs pendant la même année, on compte l'Italie avec 54.898 et la Pologne avec 31.367 ouvriers (1).

L'importance de ce mouvement est donc considérable. Il est vrai qu'il est compensé en partie par les sorties de travailleurs étrangers qui regagnent leur pays d'origine. En 1921, on a constaté la sortie de 63.000 ouvriers étrangers contre 32.886 entrées. Mais, en 1922, le nombre des partants n'était guère que de 30.000 contre 117.429 entrants (2).

En outre, pendant cette dernière année, les offices avaient du placer 53.000 étrangers résidant déjà en France, en même temps qu'ils procédaient à la répartition des 117.429 immigrants.

§ 2. Les problèmes de l'immigration

En présence d'un tel afflux de travailleurs, il est permis d'éprouver quelque crainte sur le sort de la main-d'œuvre nationale le jour où une crise économique viendrait resserrer la production et ses besoins. Il est logique de demander quelles mesures ont été prises pour réserver à l'ouvrier français une priorité dans le placement et lui épargner l'avilissement anormal des salaires par une surabondance de demandes d'emploi.

Par ailleurs, l'immigration de masses importantes suscite un examen sérieux :

1° Le recrutement de la main-d'œuvre en pays étranger, sa sélection au point de vue sanitaire, moral et professionnel exigent des précautions minutieuses. L'ouvrier, mal adapté à la tâche pour laquelle il est appelé, sera licencié rapidement et grossira la masse des chômeurs du pays où il a été introduit (3);

(1) L'application de l'accord Tchéco-Slovaque n'a été assurée qu'en 1923.
(2) Peyronnet, *op. cit.*, p. 25.
(3) Il ne faut pas perdre de vue la tendance trop fâcheuse qu'ont les chômeurs pour sortir de leur misère à s'attribuer une valeur professionnelle contraire à la réalité. Tous les moyens qui paraissent leur ouvrir des horizons nouveaux leur sont bons et le fait est trop humain. Citons un exemple : En 1819, M. Philibert, commandant le *Rhône*, et M. Dubuisson,

2° Le voyage implique une avance de fonds à l'immigrant, car ce dernier est généralement recruté parmi les ouvriers en chômage et, partant, sans ressources. Il y a lieu de rechercher qui, de l'employeur, des gouvernements du pays d'origine ou du pays d'immigration, doit faire l'avance et supporter finalement la dépense. Il est également prudent de prévoir les frais du rapatriement au cas où, soit la situation du marché du travail, soit l'état de santé de l'ouvrier rendrait cette mesure nécessaire;

3° Des mesures intérieures doivent être prises pour empêcher que l'étranger, venu dans le pays après avoir manifesté l'intention d'exercer une profession dans laquelle la main-d'œuvre est déficitaire, ne puisse après son entrée changer de métier pour concurrencer les ouvriers indigènes dans une autre branche de l'activité nationale.

§ 3. Les accords internationaux

La solution de ces problèmes ne dépend pas de la seule volonté de l'Etat qui importe la main-d'œuvre; le pays d'origine ne se désintéresse pas du sort de ses nationaux, d'autant plus que les peuples d'émigration prennent conscience des services qu'ils rendent aux peuples dont la natalité est déficitaire. Ils savent que la production de ces derniers dépend en partie de l'appoint qu'ils lui apporteront. Ils ont tendance à parler haut. M. Mussolini proclamait : « Notre peuple vit sur une péninsule divine, mais beau- « coup trop étroite; aussi son besoin impérieux de s'étendre est-il « humain et fatal : un peuple qui surgit a des droits solennels « sur les peuples qui déclinent. » (1).

La nécessité de défendre la main-d'œuvre indigène et de pro-

commandant la *Durance*, furent chargés d'aller chercher en Chine et aux Philippines des Chinois qui connaissent la culture du thé et de les conduire à La Guyane française où l'on voulait acclimater cette culture. « Comme « il arrive en pareil cas, rapporte G. de Lafond de Lurey, les Chinois qui « voulurent bien s'embarquer n'étaient pas cultivateurs, ils ignoraient la « culture et la préparation du thé et n'étaient que le rebut de la population. » (G. Lafond de Lurey, *Voyages*, Paris, 1851).

(1) V. sur ce point le rapport de M. Marcel Henry, à la *Deuxième Conférence régionale des Offices publics de placement de l'Ouest* (P. V. 1923, p. 54). En mai 1923, sur l'initiative de l'Italie, s'est tenue à Rome une conférence entre les gouvernements des pays d'émigration. Elle avait pour but d'établir les règles communes qu'ils imposeraient aux autres Etats avant de consentir à l'exode de leurs nationaux.

curer à la production les véritables spécialistes dont elle a besoin, de même que la volonté des états alliés de réglementer la sortie de leurs travailleurs, devaient amener le Gouvernement français à passer des accords internationaux et à en organiser l'exécution.

Ces conventions sont au nombre de trois [1] :

A) La convention franco-polonaise du 7 septembre 1919;

B) Le traité franco-italien du 30 septembre 1919;

C) La convention franco-tchécoslovaque du 20 mars 1920.

Elles offrent un certain nombre de points communs qui méritent d'être signalés. Elles prévoient :

a) L'égalité du traitement tant au point de vue salaire que législation du travail;

b) La rédaction d'un contrat d'embauchage conforme au principe précédent et fixant la durée du placement;

c) La détermination annuelle, par catégories professionnelles, du contingent qui peut faire l'objet d'un recrutement collectif [2];

d) L'utilisation exclusive, pour ce dernier recrutement, des offices publics de placement avec adjonction d'une commission officielle ou de représentants des employeurs chargés de procéder à l'examen professionnel et médical des ouvriers avant leur départ;

e) Pour les individus isolés, liberté entière d'émigration et d'immigration d'un pays à l'autre, sous les réserves justifiées par les lois sanitaires et la situation du marché du travail [3].

§ 4. L'organisation française

Pour assurer l'observation de ces stipulations, de quelle organisation la France dispose-t-elle ?

A une œuvre nationale correspondent des services d'Etat : Au Ministère de l'Agriculture, un « service de la main-d'œuvre agricole »; au Ministère du Travail, un « service de la main-d'œuvre

(1) Bureau International du Travail. *Emigration et Immigration, Législation, Traités*, 1922, pp. 354, 358 et 363.

(2) Cette fixation a lieu par un accord entre les gouvernements sur l'avis de comités consultatifs nationaux en très grande partie composée de délégués patronaux et ouvriers.

(3) Au cas où l'état du marché du travail ne permettrait pas à certaines périodes, dans certaines régions et pour certaines professions de procurer un emploi aux émigrants individuels, le gouvernement intéressé est tenu d'en informer celui de l'autre pays qui en avise ses nationaux.

étrangère » [1], recrutent et contrôlent les travailleurs étrangers. Mais trois autres ministères possèdent également des services relatifs à notre matière : le Ministère de l'Intérieur, au point de vue de la sûreté générale; de l'Hygiène, chargé des questions sanitaires; des Affaires étrangères, avec le contrôle supérieur de l'immigration au point de vue de nos relations avec l'étranger.

Afin de coordonner l'activité de ces diverses administrations, un décret du 18 juillet 1920 instituait une commission interministérielle permanente de l'immigration, et la chargeait :

1° De préparer l'élaboration et de contrôler l'application générale des traités et conventions concernant l'immigration;

2° D'établir, en s'inspirant des avis du Conseil national de la main-d'œuvre, la coordination dans l'action des services des divers ministères qui s'occupent des travailleurs étrangers.

Cette commission est rattachée au Ministère des Affaires étrangères; un fonctionnaire de ce département en est secrétaire général; il est chargé, en ce qui concerne la main-d'œuvre étrangère, des relations avec les agents diplomatiques et consulaires accrédités en France.

Mais ce sont les services « de la main-d'œuvre étrangère » et « de la main-d'œuvre agricole » qui assurent le recrutement et l'entrée en France des travailleurs. Ils ont institué des dépôts-frontières qui hébergent gratuitement les immigrants, vérifient leurs contrats individuels ou collectifs et leurs capacités professionnelles [2]. Ils assurent l'accomplissement des formalités réglementaires d'identification et de vaccination. Ils opèrent le placement et l'envoi de la main-d'œuvre. A l'intérieur du pays, des contrôleurs vérifient l'observation des contrats passés et assurent, en liaison avec les offices publics, le placement des étrangers qui viendraient à tomber en chômage sur le sol français [3]. Il est en effet préférable d'utiliser cette main-d'œuvre qui connaît les habitudes et la langue de notre pays que de recourir à des immigrations nouvelles.

(1) Qui appartenait au Ministère de l'Armement avant octobre 1917.

(2) Feignies pour les Belges, Toul pour les Polonais et les Tchécoslovaques, Modane et Menton pour les Italiens, Perpignan et Mérignac pour les Espagnols, Hendaye pour les Portugais.

(3) Les offices publics de Paris, Lyon, Toulouse, Bordeaux et Nantes ont ainsi un contrôleur qui remplit également le rôle d'interprète.

§ 5. Comment s'effectue le placement de la main-d'œuvre étrangère

L'immigration peut être spontanée ou provenir du recrutement de nos services publics.

Spontanée, elle se manifeste le plus généralement après l'entrée de l'ouvrier sur le sol français. Le travailleur a franchi la frontière comme un simple voyageur et ne révèle sa présence que par une demande d'autorisation de séjour. La carte d'identité prévue par le décret du 6 juin 1922 (1) ne lui sera délivrée par les autorités locales que s'il est muni d'un contrat d'embauchage reconnu valable dans les conditions prévues par les instructions des Ministres du Travail et de l'Agriculture (art. 5). Toutefois, le Préfet ne peut refuser la carte pour un motif tiré de la situation du marché du travail sans en avoir référé au préalable au Ministre de l'Intérieur (service central des cartes d'identité d'étrangers) qui se concerte avec le service de main-d'œuvre intéressé.

Mais l'immigration spontanée peut précéder parfois l'entrée sur le territoire. L'administration en est informée soit par une demande d'introduction présentée par l'employeur et soumise au visa de l'office régional de placement ou même de l'office départemental (2), soit par la venue à un poste-frontière de l'ouvrier pourvu d'un contrat d'embauchage. Dans ce cas, les services publics de placement de la région dans laquelle le travailleur désire se rendre

(1) *Journal Officiel*, 19 juillet 1922.

(2) Certains offices régionaux ont pris l'habitude de donner délégation aux offices départementaux pour ces sortes de visa. C'est là une mesure regrettable. Il n'y a aucun intérêt à rendre trop facile l'entrée en France de la main-d'œuvre étrangère, même pour les professions déficitaires. A l'heure actuelle, la main-d'œuvre est une marchandise comme une autre, son importation n'est pas sans influencer sur notre change, comme nous l'avons démontré. Son entrée doit donc être limitée aux seuls besoins irréductibles. L'excès des formalités ne fera jamais reculer les employeurs pour l'industrie desquels l'appoint de main-d'œuvre étrangère présente une nécessité vitale. Par contre, il est du plus haut intérêt que toute compensation soit épuisée avant que la main-dœuvre étrangère puisse entrer. Cette nécessité d'une compensation nationale est d'autant plus manifeste quand on songe qu'une entreprise ayant plusieurs chantiers dans des départements différents, déplacera ses ouvriers d'un chantier dans l'autre et pourra venir ainsi troubler l'équilibre dans un département avec des étrangers admis pour une contrée déficitaire.

sont consultés de toute urgence [1]. Enfin il peut se produire que l'ouvrier se présente à l'un des dépôts indiqués plus haut et sollicite du travail en France. Dans ce cas, après vérification de ses aptitudes professionnelles, et seulement dans le cas où il appartient à une profession dans laquelle sont constatés des déficits de main-d'œuvre, il sera hébergé au centre en attendant qu'un emploi lui soit procuré. En résumé, les mesures qui s'appliquent à l'immigration spontanée ont pour seul but de protéger la main-d'œuvre nationale contre un afflux trop important d'étrangers tandis que le recrutement collectif s'efforce de parer aux besoins de la production. En Italie, Pologne et Tchéco-Slovaquie, il est effectué par les offices publics de ces pays qui désignent les travailleurs susceptibles de venir en France. Ces hommes sont sélectionnés pour notre compte, à Prague par la maison Worms, à Varsovie et Dantzig par une mission officielle française et le comité des houillères. En Italie, un « Commissariat royal de l'émigration » établit lui-même la discrimination.

Pour l'industrie, les offres d'emploi sont remises à l'office départemental, soumises au visa de l'office régional, transmises au service de la main-d'œuvre, puis finalement adressées au chef du dépôt frontière. Ce dernier procède au recrutement et, s'il s'agit d'ouvriers polonais ou tchéco-slovaques, exige de l'employeur l'avance des frais de voyage [2].

A son arrivée en France, le travailleur est identifié, hébergé provisoirement par le dépôt, puis pourvu d'un sauf-conduit qui lui permet de gagner la localité où il est embauché. Parvenu à destination, il est astreint à se présenter à la mairie et à retirer une carte d'identité [3] (art. 1, décret du 6 juin 1922). En cas de changement de résidence, il doit faire viser sa carte à l'autorité municipale de sa nouvelle commune (art. 6).

§ 6. Inconvénients et avantages du système français

Ici encore, la dualité des offices séparés entre les services industriels et les services agricoles est profondément regrettable et

(1) Toutefois l'introduction des mineurs et cultivateurs est à l'heure actuelle entièrement libre en France et ne donne lieu à aucune autorisation par les offices publics de placement.

(2) 200 francs pour les Polonais et 205 francs pour les Tchécoslovaques.

(3) La carte est établie au dépôt frontière par le commissaire spécial et envoyée au maire de la commune où doit se rendre le travailleur.

constitue un élément de désorganisation. En raison du déficit de main-d'œuvre, l'agriculture fait entrer les ouvriers agricoles sans limitation de contingent. Avec un réseau très incomplet d'offices, elle ne peut vérifier l'utilité des demandes dont la saisissent les propriétaires désireux de bénéficier d'un recrutement collectif alors qu'elle-même ignore les offices du Ministère du Travail.

Cela ne présenterait aucun désavantage si le monde du travail et celui de l'agriculture ne devaient jamais se pénétrer. Or il est sans doute exact que les cartes d'identité délivrées aux étrangers destinés aux travaux de culture, comportent une mention qui, à peine de refoulement, interdit à leur titulaire de s'embaucher dans l'industrie autrement que par l'intermédiaire des offices publics de placement (1). Mais, en fait, la contravention à cette disposition n'est que très rarement réprimée. Par ailleurs, lorsque la culture vient à restreindre ses besoins, les offices du Ministère du Travail se voient dans l'obligation de reclasser dans l'industrie une main-d'œuvre non spécialisée qu'ils n'ont aucunement sollicitée (2).

Quoiqu'il en soit, l'organisation se distingue par les avantages suivants :

a) Elle réalise le protectionnisme de la main-d'œuvre nationale et lui réserve la priorité sur le marché français;

b) Elle établit une première sélection parmi les travailleurs étrangers qui sollicitent leur admission;

c) Elle facilite pour les étrangers embauchés, le transport sur les lieux de leur travail.

(1) Il ne faut pas perdre de vue que l'ouvrier entré en France à la demande d'un employeur n'est pas tenu de rester au service de ce même patron pendant son séjour chez nous. Il a toute liberté pour changer de maison. Toutefois lorsqu'il est lié par un contrat à durée limitée, il s'expose à une demande de dommages-intérêts s'il vient à s'en aller sans motif valable avant le terme (art. 1384 C. Civ.) ; il peut en être de même s'il ne respecte pas les délais de préavis fixés par les usages locaux. L'action pourrait être intentée contre le nouvel employeur de l'ouvrier (*Bulletin de l'Association française pour la lutte contre le chômage*, n° 5, p. 11). Par ailleurs, si les ouvriers agricoles ne peuvent se placer dans l'industrie, ceux de l'industrie, comme on l'a vu, peuvent au contraire s'employer dans l'agriculture ou dans une profession quelconque. Il y aurait évidemment intérêt à limiter à l'exercice d'une profession déterminée le droit au travail des étrangers admis en France. Mais il semble difficile que les pays d'émigration acceptent jamais de semblables restrictions.

(2) V. sur ce point le procès-verbal de la *Deuxième Conférence des Offices publics de placement de l'Ouest*, 1923, p. 64.

Il y aura lieu de tenir compte de cette situation quand viendra le chapitre des réformes.

CHAPITRE II

Les déplacements de main-d'œuvre à l'intérieur du pays

§ 1. Importance et difficultés du problème

Le placement interlocal de la main-d'œuvre française occupe un rôle important dans le marché du travail. M. Gauthier l'évalue à 46 % des opérations à demeure et à 28 % du mouvement total [1].

Il est cependant moins bien organisé que l'immigration des travailleurs étrangers, et cela est à la fois surprenant et facile à comprendre. On peut en être surpris après les déclaration solennelles relatives à la priorité d'emploi réservée à nos nationaux, car le défaut d'organisation des services de placement interlocal procure une prime à la main-d'œuvre étrangère. Mais il faut observer que les pouvoirs publics n'ont pas eu ici pour les stimuler l'obligation de satisfaire à des accords internationaux; par ailleurs, ils se trouvaient en présence de problèmes dont les solutions étaient très délicates.

Cela tient non pas à l'absence d'organismes administratifs suffisants, mais aux moyens dont ceux-ci disposent pour assurer l'acheminement de la main-d'œuvre une fois le placement opéré. La recherche de travailleurs, leur recrutement ne sont pas les points les plus ardus de la question. Nous avons vu, d'ailleurs, comment s'établissait la compensation interdépartementale à l'intérieur de la région, de même qu'a été examinée la compensation interrégionale. Mais il ne suffit pas de trouver des ouvriers disponibles, il faut encore assurer leur transport sur les lieux où ils doivent être employés : bien souvent ces chômeurs n'auront aucun moyen d'avancer les frais du voyage.

(1) Gauthier, *op. cit.*, p. 26.

Jusqu'au 1er novembre 1920, des bons de transport à 1/4 de place étaient donnés à l'ouvrier [1]. Depuis lors, le régime a été modifié dans un sens moins favorable aux déplacements des travailleurs, et les circulaires des 3 mars et 12 mai 1923 [2] ont en dernier lieu singulièrement réduit les avantages qu'il comportait.

Les compagnies de chemin de fer n'accordant plus aux chômeurs qu'une réduction égale à un quart du prix du parcours, l'Etat a bien voulu en prendre un autre quart à sa charge. Le chômeur paiera donc le demi-tarif. Mais il ne bénéficiera du bon de transport réduit qu'aux conditions suivantes :

a) Etant en chômage, il devra avoir été pourvu d'un emploi hors de sa résidence par un office public de placement qui doit avoir cherché à réaliser, dans l'intérêt général, une opération de compensation, en raison de la situation du marché du travail dans la localité où se trouve le chômeur et dans celle où il doit se rendre;

b) Il n'appartiendra à aucune des professions dans lesquelles les déplacements du personnel peuvent être considérées comme une charge normale pour les employeurs et les employés (personnel hôtelier de stations balnéaires, personnel des théâtres, voyageurs de commerce);

c) Il ne devra pas être appelé à recevoir comme salaire, dans son nouvel emploi, un traitement supérieur à 7.000 fr. par an, ou 585 fr. par mois, ou 24 fr. par jour;

d) La distance à parcourir ne sera pas inférieure à 30 kilomètres ni supérieure à 350 kilomètres [3].

Il ne nous a pas été possible de connaître, pour ces dernières années, le chiffre des bons délivrés. En 1918, avant que ne furent établies les restrictions actuelles, il était environ de 5.000 [4]. Mal-

(1) Circulaires des 10 juin, 12 septembre, 20 septembre 1916 (*B. T.*, 1916, doc. off., pp.140 et 141).

(2) *B. T.*, 1923, actes off., p. 4 et p. 45.

(3) Toutefois dans certains cas tout à fait exceptionnels (recrutement dans une région de spécialistes indispensables à des travaux publics), des bons de transport à demi-tarif pourront être émis sur autorisation spéciale de M. le Ministre du Travail, donnée après production des justifications utiles. D'une façon générale, la distance de 350 kilomètres est considérée comme insuffisante.

(4) Bureau International du Travail. *L'organisation de l'assurance chômage et du placement des travailleurs en France*, 21 février 1921, *Etudes et documents*, série C, n° 5, p. 16.

gré le développement croissant des opérations du placement public, il ne semble pas, à cause de la parcimonie avec laquelle ils peuvent être accordés, que leur nombre se soit sensiblement accru. L'aurait-il été, que les sacrifices de l'Etat seraient encore minimes relativement à l'intérêt que présente la compensation interlocale.

Demander à un chômeur d'avancer le prix d'un voyage ou le demi-tarif d'un parcours, c'est, le plus souvent, exiger l'impossible. Dans les professions sédentaires, l'ouvrier qui consent à s'éloigner est généralement à bout de ressources; ce n'est en effet qu'après de longues hésitations et lorsque le manque de travail lui impose de chercher à n'importe quel prix à s'employer, qu'il consentira à quitter la ville à laquelle il était habitué. Lui offrir un emploi sans lui donner les moyens de l'accepter, c'est œuvre vaine et ironique. Certains offices se sont fait ouvrir des crédits qui leur servent à avancer les sommes nécessaires : la difficulté est ensuite de récupérer l'argent prêté.

Une solution plus pratique et plus équitable est de faire avancer par les employeurs l'argent du voyage. Au placement interlocal, deux parties sont en effet directement intéressées et il est juste que l'une ou l'autre exposent les frais de l'opération dont elle bénéficie.

Si l'ouvrier ne peut faire l'avance, il appartient à son futur patron de se substituer à lui. Cependant, on constate chaque jour qu'alors que l'employeur consent à avancer des fonds pour pouvoir faire venir à lui la main-d'œuvre étrangère recrutée par les offices publics, il se refuse à agir de même en faveur des travailleurs français que lui enverraient les mêmes établissements. A cela il existe deux raisons : en premier lieu, la sélection professionnelle présente des garanties moindres pour nos nationaux que pour les ouvriers étrangers choisis dans leur pays, puis triés aux dépôts-frontière; rien de pareil n'existe pour les sujets français que, trop souvent, les offices publics placent sans avoir vérifié leur valeur professionnelle ou sur la foi de pièces vagues et peu concluantes. En second lieu, l'employeur n'a aucune garantie pour le temps pendant lequel l'ouvrier recruté demeurera chez lui, et il serait aisé de citer maints exemples d'industriels qui, après avoir exposé les frais de transport de la main-d'œuvre française recrutée, se sont vus délaissés par leurs ouvriers et cela malgré les contrats passés.

Si l'on veut que le patronat ait confiance dans l'intervention des offices publics et utilise nos travailleurs, il est indispensable

que des moyens lui soient donnés pour obtenir le respect des conventions conclues. Ces moyens existent dans la loi. Ils ne se bornent pas à l'exercice d'une action en dommages et intérêts contre l'ouvrier défaillant, mais peuvent s'étendre aux sanctions pénales qui atteignent l'escroquerie et trouveraient ici leur application.

Sans doute, afin d'éviter des mesures coercitives, peut-être intéressantes au point de vue de l'exemple mais qui peuvent provoquer de violents conflits, il appartiendrait aux offices publics de procéder à la sélection morale des ouvriers qu'ils placent et de n'envoyer à l'extérieur que de bons sujets dont ils connaissent la conscience professionnelle au moins autant que la valeur technique.

§ 2. Les placements saisonniers

Parmi les migrations de main-d'œuvre, il en est qui méritent une étude particulière : celles que rendent nécessaires chaque année les grands travaux agricoles dans les régions de monoculture. Des départements comme l'Eure-et-Loir pour la culture du blé, comme l'Hérault pour la culture de la vigne ont, au moment des récoltes, de gros besoins de travailleurs auxquels ne peut suffire la population ouvrière établie dans le pays. Il leur est donc nécessaire de faire appel à l'appoint de certains départements. Par ailleurs, la rareté générale des ouvriers agricoles en France nous oblige à utiliser cette main-d'œuvre en lui assurant le maximum de rendement. Or, il faut reconnaître qu'avant la guerre, à l'exception de la période des grands travaux pendant lesquels il y avait insuffisance d'ouvriers, le reste du temps la situation était plutôt inverse [1].

En 1912, M. Aubé-Laribé, spécialiste des questions agricoles, écrivait : « Quand les agriculteurs se plaignent que la main-« d'œuvre agricole leur manque, cela signifie qu'ils sont obligés « de payer plus cher qu'ils ne voudraient au moment de la mois-« son ou des vendanges, mais si on les poussait, ils seraient forcés « de reconnaître qu'en d'autres temps les journaliers agricoles ont « du mal à trouver une occupation régulière. » [2].

S'il est de toute évidence que les années d'après-guerre per-

(1) V. Rapport de M. Lavallée, au 29e Congrès de la Société d'économie sociale en 1910.

(2) Augé Laribé, *L'évolution de la France agricole*, 1912.

mettent de constater un important déficit de main-d'œuvre, il est également certain que cet état de choses se fait particulièrement sentir aux périodes de grands travaux. Ces périodes sont heureusement variables suivant les cultures et les régions. Elles sont échelonnées et permettent ainsi à une assez forte proportion de travailleurs de se déplacer d'une contrée dans l'autre et d'apporter ainsi successivement l'appoint de leurs bras dans plusieurs régions. Afin de faciliter ces déplacements, les compagnies de chemins de fer ont établi des bons spéciaux qui sont délivrés dans les mairies des pays de migration. Sur présentation de ce bon, l'ouvrier paie place entière, mais reçoit une feuille qui lui permet de revenir gratuitement chez lui [1].

Que la délivrance de ces permis, qui reviennent à accorder des billets à demi-tarif, ait donné lieu à des abus, il ne faut pas douter [2]. Ici ce sont des ouvriers étrangers à l'agriculture qui en ont bénéficié; là tel agriculteur s'est rendu trop tôt dans le pays où il devait faire une saison, il rentre chez lui et demandera un nouveau bon; enfin, un certain nombre de municipalités ont confié le soin de délivrer ces facilités de transports à des racoleurs privés qui se sont servis de cette délégation pour se constituer de véritables monopoles de placement.

Il y aurait intérêt à attribuer l'octroi des bons-retour aux offices publics de placement qui connaissent la situation du marché du travail et seuls peuvent apprécier le caractère et l'utilité de l'exode d'un ouvrier.

Par ailleurs, si l'on veut éviter les abus de certains bureaux payants, il faut confier aux services de placement gratuit la mission de constituer des équipes de travailleurs, d'en assurer le placement et l'emploi du temps. Dans certains départements, des craintes se sont manifestées; la pensée a été exprimée que si les offices publics intervenaient, la main-d'œuvre serait enlevée de façon excessive aux départements de forte natalité qui serviraient de réservoirs pour tous les autres et seraient finalement les plus mal servis. C'est là une erreur ! A la différence des racoleurs, le préposé du bureau de placement n'a aucun intérêt à envoyer en dehors du département un excédent de main-d'œuvre. Bien mieux,

(1) Les compagnies de chemins de fer ont par la suite étendu le bénéfice de ces bons aux ouvriers du bâtiment.

(2) Voir sur ce point P. V. de la *Première Conférence des Offices publics de placement de l'Ouest*, p. 33.

lui seul, par les moyens d'information qu'il possède grâce aux ramifications d'une organisation générale, peut établir un programme précis de roulement d'une équipe de travailleurs et augmenter par suite le rendement de celle-ci. En utilisant davantage les ouvriers de ces équipes volantes, il parviendra à en reduire le nombre et à restreindre l'exode des départements de migration.

Le programme précis dont il vient d'être parlé ne saurait avoir une rigueur mathématique. Les demandes de main-d'œuvre constituent des prévisions aussi bien quant à la date qu'elles fixent que quant au nombre de travailleurs qu'elles réclament. Mais ces prévisions sont subordonnées à l'état des récoltes et aux circonstances atmosphériques. Il peut arriver que les ouvriers de l'équipe se présentent chez un agriculteur au jour indiqué et se voient répondre que les travaux ont été retardés de quelques jours. Pendant ces journées de repos forcé, qui nourrira l'ouvrier et l'hébergera ? Jusqu'à maintenant, l'office de placement s'est efforcé de persuader l'agriculteur de conserver au repos les ouvriers qu'il lui envoie. C'est là une solution de fortune qui demeure toujours subordonnée au bon vouloir de l'employeur.

A ce sujet, il nous semble difficile de faire au travailleur français une situation moins avantageuse qu'à l'ouvrier étranger. Ce dernier, quand il est en chômage, peut retourner à son dépôt qui le rapatrie ou le place à nouveau. Pourquoi, dans les départements qui font appel à la main-d'œuvre saisonnière, l'Etat ne constituerait-il pas des dépôts que regagneraient les ouvriers des équipes pendant les jours creux. Qu'on n'argue pas du danger de voir ces établissements se transformer en hôtellerie pour les oisifs et les paresseux. L'exemple des maisons de marins est là pour montrer que semblables institutions peuvent très bien vivre sans donner lieu à des abus. D'ailleurs, le séjour pourrait ne pas être gratuit, tout en demeurant d'un coût modeste, et leur fonctionnement pourrait être limité à la durée de la saison [1].

Assurer le respect des conventions passées, faciliter les déplacements de main-d'œuvre, s'efforcer pour en réduire le nombre de leur assurer le maximum d'efficacité, constituer des équipes de travailleurs qui, suivant les besoins, se déplaceront dans les

(1) Elles auraient tout au moins l'avantage de garantir le maintien des équipes volantes en leur assurant une sorte de port d'attache auprès duquel elles seraient reformées chaque année par les soins des Offices publics de placement.

diverses contrées agricoles pour compenser les insuffisances de main-d'œuvre aux périodes de durs travaux, assurer enfin à ces équipes les garanties de stabilité et de confort qui sont accordées aux travailleurs étrangers, telle est la politique qui ouvre ses vastes perspectives aux offices de placement. Nous avons vu qu'ils étaient arriver à réglementer étroitement et rationnellement l'émigration et l'immigration; nous ne voyons pas quels obstacles ils pourraient rencontrer à la réalisation du plan qui vient d'être tracé.

SECTION II

LA POLITIQUE DANS LE TEMPS

CHAPITRE PREMIER

L'examen professionnel

Nous savons que l'une des grandes difficultés que rencontrent les offices publics dans leurs opérations interlocales, réside dans le contrôle de la valeur professionnelle des sujets français qu'ils placent. Dans une certaine mesure, il est apparu que le placement de la main-d'œuvre étrangère était singulièrement facilité par l'organisation, quoique encore fragmentaire, d'un service chargé de s'assurer de l'aptitude et des connaissances techniques des spécialistes dont ils provoquaient la venue.

Pour nos nationaux, jusqu'en 1919, les offices publics vérifiaient la capacité professionnelle d'après les références et certificats qui leur étaient produits. Depuis lors, la loi du 25 juillet 1919 [1], dans son article 37, a prescrit la création obligatoire de cours professionnels dans les communes pour lesquelles un arrêté de M. le Ministre du Commerce les déclarerait nécessaires. L'article 38 précise qu'une fois institués, ces cours professionnels deviendraient obligatoires pour les jeunes gens des deux sexes âgés de moins de 18 ans [2].

(1) *J. Off.*, 27 juillet 1919.

(2) A moins que les intéressés ne suivent d'autres cours gratuits ou payants, remplissant les conditions prescrites par la présente loi.

L'enseignement dure trois années au terme desquelles les jeunes gens sont appelés à passer un examen. S'ils le subissent avec succès, ils reçoivent un certificat d'aptitude professionnelle, sinon il leur est délivré une simple attestation constatant leur inscription au cours pendant trois ans.

La loi ne prévoit pas les avantages que le titulaire pourra retirer de son certificat d'aptitude professionnelle. Aussi bien les premiers diplômes n'ont pu être délivrés qu'en 1921 et il existe encore peu de jeunes gens qui en soient pourvus [1]. Il semble cependant difficile que les offices publics de placement, à la recherche de preuves de la valeur technique des ouvriers qu'ils placent, n'attachent pas une importance particulière à ces documents. Ils sont, en effet, délivrés à la suite d'épreuves pratiques et théoriques appréciées par un jury composé en nombre égal de patrons et d'ouvriers, de l'inspecteur départemental de l'enseignement technique, c'est-à-dire par une commission présentant toute garantie de compétence et d'impartialité. Dès lors, une sorte de priorité pour le placement ne peut manquer de s'établir en faveur de ceux qui auront subi l'examen avec succès et, lorsque les générations postérieures à la loi de 1919 constitueront la grande majorité du marché du travail, les offices publics recourront vraisemblablement de préférence à cette main-d'œuvre dont les connaissances sont hors de discussion.

Cette perspective nous paraît des plus désirables : il est naturel que les bons ouvriers, ceux dont la valeur professionnelle est supérieure, soient employés en premier lieu. Cette sélection, les industriels l'opèrent dans leurs usines, les administrations publiques dans leurs services.

Au surplus, le contrôle des offices au moyen du certificat d'aptitude professionnelle paraît devoir présenter pour l'avenir deux avantages : d'abord, il empêchera le placement à la ville des petits artisans ruraux qui, formés à la campagne, loin de cours d'apprentissage, ne pourront pas fournir l'attestation demandée; ensuite, il incitera la jeunesse des villes à suivre avec d'autant plus d'assi-

(1) Il convient de remarquer que si la durée des cours est de trois ans, l'art. 48 de la loi autorise à se présenter à l'examen avant l'expiration de ce délai : d'une part, les jeunes gens qui ont terminé leurs études dans une école publique ou privée d'enseignement technique ; d'autre part, ceux qui, âgés de plus de seize ans, habitent dans une commune où les cours professionnels n'existent pas ou ne fonctionne pas depuis plus de trois ans (circul. *S. S. E.*, *enseignement technique*, 1er mai 1921).

duité les cours d'apprentissage, qu'il existera une sanction en fin d'études et que cette sanction sera pourvue de plus d'effets. Une juste émulation s'établira dès lors et ce sera pour le plus grand bien de l'enseignement professionnel et de la valeur technique de la main-d'œuvre française. C'est pourquoi nous regrettons que la priorité d'emploi pour les titulaires du certificat d'aptitude, priorité qui s'établira en fait peut-être lentement mais sûrement, n'ait pas été solennellement reconnue par la loi du 25 juillet 1919. L'apprentissage en aurait reçu immédiatement une impulsion des plus profitables pour la production générale du pays.

CHAPITRE II

L'orientation professionnelle

§ 1. Définition

Répartir la main-d'œuvre entre les divers emplois vacants, donner à l'agriculteur, à l'industriel et au commerçant les moyens de recruter l'ouvrier le plus susceptible de convenir au travail qui lui est destiné, c'est le rôle de la « sélection ». Choisir les meilleurs, découvrir les plus aptes, tel est le problème qui vient d'être examiné : dans ce cas, l'employeur se désintéressera du sort des candidats malheureux qui ont été évincés [1].

Au contraire, « l'orientation » a pour but de découvrir quelle est la profession qui convient à un individu déterminé, compte tenu de ses aptitudes; elle dirige le travailleur vers le métier qui répond le mieux d'une part à ses goûts et à ses inclinations, d'autre part à ses qualités physiques, morales, intellectuelles et sociales. Elle est tout entière tournée vers l'individu alors que la sélection était tournée vers le travail.

En réalité, les deux problèmes se complètent et bien souvent deviennent difficiles à distinguer. Car partout où l'orientation aura

(1) D. Claparède, *L'orientation professionnelle : Ses problèmes et ses méthodes, Genève*, 1922, p. 19.

pu se réaliser dans des conditions suffisantes de précision, partout où l'ouvrier aura été dirigé vers l'emploi le mieux adapté à sa valeur, la sélection devient une opération superflue.

§ 2. Utilité

Après les ravages si considérables qu'une guerre meurtrière a provoqués dans les rangs de notre main-d'œuvre [1], il est du devoir du Gouvernement d'assurer, par une équitable répartition du travail entre les jeunes générations, le maximum de puissance économique du pays.

Taylor a démontré dans ses ouvrages que le rendement d'une usine augmentait sensiblement si le matériel et les méthodes de travail étaient mieux combinés et ajustés à la tâche entreprise. Sans doute est-il favorable à une spécialisation outrancière et cherche-t-il encore à réduire à des mouvements simples et toujours identiques la tâche du travailleur. Mais il indique également que la première opération à réaliser dans une usine est la sélection négative qui exclut les inaptes. Or celle-ci appartient à l'industriel, elle ne peut être celle de l'Etat; dans le cadre élargi de la nation, un semblable travail de sélection deviendrait impossible s'il ne se confondait avec la recherche systématique de l'emploi le mieux approprié à chaque individu.

En dehors même de cette conception favorable de l'interventionnisme de l'Etat dans l'organisation du travail national, d'autres considérations doivent inspirer à un Gouvernement le désir d'orienter ceux qu'il dirige.

Tout d'abord, les accidents sont plus fréquents chez l'ouvrier moins bien disposé au travail. En 1907, au XIV[e] Congrès international d'hygiène et de démographie, tenu à Berlin, le D[r] Roth attira l'attention sur l'utilité d'une orientation « grâce à laquelle chaque « ouvrier pourrait être affecté à un travail en rapport avec ses « qualités personnelles » [3]. En Amérique, M. Münsterberg,

(1) Les pertes occasionnées par la guerre varient entre 10 et 20 % des effectifs professionnels suivant les catégories (rapport de M. Louis Marin et rapport de M. Deschamps à la VII[e] Conférence interalliée des Mutilés).

(2) Taylor, *The principles of Scientific Management*, New York, 1911 (Tard. fr., Paris), pp. 58 et 61.

(3) Imbert, *Le surmenage professionnel. L'année psychologique*, vol. XIV, 1908, p. 243.

directeur du laboratoire de psychologie de l'Université de Harvard, fut appelé à examiner les causes pouvant influer sur la volonté du watman et lui inspirer les fausses manœuvres entraînant des accidents. Le professeur établit que la constitution neuro-psychologique du conducteur, beaucoup plus que la fatigue, pouvait être considérée comme la source des accidents; il démontra que le quart des watman examinés auraient dû quitter leur profession pour laquelle ils n'avaient aucune disposition [1]. Dans l'espèce, les inconvénients de l'aptitude se révèlent comme un véritable danger public. D'une manière générale, ils se manifestent par des effets moins brutaux : le surmenage, la maladie et surtout le changement de métier. Lipman évalue à 3 ou 4 % le nombre de professionnels changeant de métier [2]; l'office de placement de la Seine considère qu'il atteint 11 % [3]; Bernay établit que le coefficient augmente avec l'âge [4].

Cette situation a pour désavantage d'obliger la collectivité à considérer comme de nouveaux apprentis ceux qu'elle avait déjà formés et pourvus d'emplois. Elle a pour effet une perte de temps et une diminution dans la production générale qui viennent s'ajouter au préjudice personnel de l'individu : ennui et fatigue dans le métier pour lequel il est inapte, gain modeste et travail supplémentaire d'instruction pendant le deuxième apprentissage.

C'est le désir de porter remède à cet état de choses qui inspira la création d'un certain nombre d'œuvres philanthropiques au nombre desquelles il faut signaler le « Vocational Guidance », bureau d'orientation créé en 1908par M. Shar [5], le cabinet créé en 1907 par M. Stocker, à Bâle, aux fins de donner « conseils aux parents et aux jeunes gens sur le choix d'une profession et sur l'apprentissage », enfin toutes les institutions qui suivirent, à à Genève, Berlin, Bordeaux, Barcelone, Strasbourg, Amsterdam, etc... [6].

(1) MUNSTERBERG, *Psycology and Industrial efficiency*, Boston 1913, p. 63.
(2) LIPMAN, *Psycholog. Berufberatung*, Berlin 1919, p. 9.
(3) *L'orientation professionnelle revue*, Paris, nov. 1920, p. 36.
(4) *Bernay Auslese und Anpassung der Arbeiterschaft der Grossindustrie*, Leipzig 1910.
(5) T. PARSONS, *Choosing à vocation*, London 1919 ; *Bloomfield vocational Guidance of Youth*, Boston 1911.
(6) Chronique de F. Gauthier et Pierre Bovet, dans la revue internationale du Travail.

Mais, pendant la guerre, l'utilité de l'orientation professionnelle se révéla d'une façon plus éclatante encore par les examens psycho-physiologiques auxquels certaines armées belligérantes astreignirent leurs effectifs : en France et en Allemagne, il y eut la sélection professionnelle des aviateurs [1]; les Etats-Unis firent un véritable travail d'orientation professionnelle : pressés de former un corps expéditionnaire, ils distinguèrent les hommes intelligents des moins intelligents, groupèrent ces derniers en corps distincts et les empêchèrent ainsi de retarder l'envoi de ceux qui pouvaient s'instruire plus rapidement; de même, par une série d'épreuves spéciales, ils classèrent les militaires qui avaient l'aptitude psychique à faire des officiers. L'expérience montra que, dans une école d'officiers dont les élèves n'avaient été préalablement soumis à aucune épreuve neuro-psychologique, tous ceux que cet examen, quand il eut lieu, signala comme inaptes, durent finalement être écartés [2].

§ 3. Les éléments de l'orientation professionnelle

Pour assurer les avantages de cette sélection, l'orientation professionnelle ne saurait être une opération passive se réalisant, comme en Angleterre, par la simple mise à la disposition du public des renseignements relatifs aux professions les plus diverses qui peuvent s'offrir aux jeunes gens.

Elle doit aiguiller la main-d'œuvre du pays, mais elle ne devra présenter aucun caractère impératif; il ne saurait en être autrement sans porter atteinte à la liberté du travail qui est la charte des états modernes [3]. Toutefois il est naturellement désirable que les services compétents parviennent à s'acquérir, parmi la masse des travailleurs, une telle autorité que leurs avis soient pris en considération dans la généralité ds cas.

Pour donner, en connaissance de cause, le conseil demandé, le préposé doit envisager :

A) Les qualités indispensables à la profession dont il s'agit;

(1) H. Piéron, *L'examen des aviateurs*, Année psycholog., vol. XXI, Paris, 1920.

(2) *Yoakum and Yerkes, Army mental tests*, New-York, 1920.

(3) Rapport de M. Gauthier, chef de l'Office régional de Paris. *B. T.*, 1921, p. 258.

B) Celles présentées par le candidat;
C) La situation du marché du travail.

A) Les qualités indispensables à la profession peuvent être déterminées par une enquête effectuée soit sous forme d'un questionnaire auquel les sujets doivent répondre, soit au cours de conversations, habilement dirigées, avec des employeurs et des employés de la profession à étudier. Cette dernière méthode a sans doute l'avantage de ne pas suggestionner les personnes interrogées qui fournissent ainsi leurs renseignements sans se rendre compte qu'elles sont questionnées, donnant ainsi leurs impressions premières et non celles que la réflexion seule leur apporte avec des souvenirs lointains et imprécis. Mais elle a par contre l'inconvénient de ne pas fournir d'informations précises, et de procurer, au contraire, des données souvent contradictoires surtout dans les professions dites supérieures (1).

Pour la compléter, s'offre l'observation, c'est-à-dire la constatation des faits qui se déroulent au cours d'un travail normal, soit que le psychologue s'applique à étudier les causes des fautes ou des accidents (2), soit qu'il apprenne lui-même la profession qu'il désire observer et en recherche les effets sur sa personne.

Ce dernier moyen nous conduit à l'expérimentation qui est, comme l'indique le Dr Claparède (3), « une observation provoquée « dans des conditions permettant une détermination parfaitement « précise des facteurs en jeu sur le phénomène que l'on étudie ». Cette opération peut tendre uniquement à établir par des méthodes spéciales le graphique d'un mouvement ou d'un effort (4). Mais elle peut également se proposer pour but de rechercher quelles sont les qualités psychiques fondamentales nécessaires à une profession déterminée. Elle vérifie, par des épreuves appropriées, la corrélation constante de certains faits que l'observateur avait été amené à lier entre eux (5).

Toutes ces données serviront à établir des monographies profes-

(1) Lipman, *Wirtschafts psychologie*, 1919, p. 93.

(2) Par exemple l'étude des fautes commises par les dactylographes. *Cf.* W. Heinitz : *Untersuch, über die Fehleistungen beim Maschinensreiben*, 1921.

(3) Dr Claparède, *L'orientation professionnelle, ses problèmees et ses méthodes*, op. cit., p. 24.

(4) Par exemple la varlope inscrivante. V. *Amor*, « *Organisation physiologique du Travail* », Paris 1917, p. 71.

(5) V. Fontègne et Solari, *Le travail de la téléphoniste*, Arch. de psychologie, vol. XVII, 1919.

sionnelles auxquelles on se réfèrera pour reconnaître les aptitudes des candidats.

B) Pour apprécier ces aptitudes, la méthode la plus scientifique et la plus moderne est celle des « tests ». On entend par là des épreuves imaginées et reconnues comme les plus susceptibles de révéler les qualités dominant chez un individu. Il y a deux catégories de tests : les tests professionnels, qui ont pour point de départ le mécanisme de la profession, et les tests psychologiques qui s'inspirent de la structure de l'esprit. Les premiers reviennent le plus souvent à expérimenter le sujet dans l'exercice du travail auquel il entend s'employer, il faut s'entourer dans ce cas de toutes les garanties de contrôle et d'observation désirables. Mais parfois des difficultés matérielles empêchent le préposé de procéder à ces expériences, dans bien des cas coûteuses et quelquefois dangereuses. Les tests psychologiques sont alors préférés. La détermination de l'aptitude du sujet est faite ici d'une manière indirecte. Après avoir reconnu dans la monographie professionnelle quelles étaient les qualités requises pour un emploi déterminé, on s'est appliqué à fixer une série d'épreuves appelées à faire ressortir ces qualités et à les apprécier chez l'individu à orienter. Parfois ces épreuves n'auront en apparence aucun rapport avec l'exercice de la profession, elles auront été choisies au hasard, et à l'usage une corrélation aura été établie entre elles et tel métier particulier. C'est ainsi que le « Complection test » ou test qui consiste à achever immédiatement une phrase dont on vous dicte le commencement est subi avec succès par les ingénieurs dans une proportion de 63 %. De même, le « Knox cube test », qui consiste à reconstituer un volume avec des cubes, réussit dans 73 % des cas pour la profession de colleurs d'affiches [1].

La méthode des tests, très en faveur aux Etats-Unis, présente de réels avantages. Elle est, en premier lieu, objective et les renseignements qu'elle apporte sont indépendants de la volonté du sujet; elle est rapide parce qu'elle ne comporte pas une longue observation; elle donne les moyens de mesurer et de comparer les qualités parce qu'elle permet d'établir une échelle d'après laquelle on déterminera le degré d'aptitude selon la façon dont les tests auront été subis [2]. Or cette graduation est indispensable pour l'organi-

(1) Watts, *The ontloock for vocational psychology*, Brit journal of psycholog., janv., 1921, p. 198.

(2) Claparède, *Tests d'aptitude*, Genève, 1920.

sation vraiment scientifique des opérations d'orientation professionnelle. Il est en effet nécessaire de savoir dans quelles conditions l'ouvrier normal accomplit le test pour établir l'aptitude du candidat à l'emploi qu'il envisage. Cette connaissance c'est « la norme objective du métier considéré ». Le candidat ne peut-il subir que des épreuves inférieures à la norme, il sera réputé inapte; dans le cas contraire, il sera tenu pour apte. Mais ce diagnostic, pour précieux qu'il soit, dans bien des cas sera insuffisant. Il ne suffit pas, dans certaines hypothèses, de savoir que l'individu est supérieur ou inférieur à la moyenne, mais il faudra déterminer encore de combien il s'écarte de cette moyenne. Si plusieurs candidats étaient en présence, il faudrait établir un classement d'aptitudes et dresser une liste par ordre de mérite. Le candidat isolé ne pourra être comparé sur le moment à aucun autre, mais il sera le plus souvent intéressant de préciser quel rang il aurait occupé s'il avait été en concurrence avec d'autres individus. « Le dia- « gnostic d'une aptitude, écrit le Dr Claparède, implique une idée de « rang et ce n'est que par le rang que nous pourrons établir le « degré d'une aptitude. » (1). Ce rang ne peut être connu que par des expériences renouvelées sur divers sujets, établies dans des conditions identiques et contrôlées suivant une mesure immuable : les tests.

Cependant la méthode présente actuellement de graves lacunes. Elle est récente et nous n'insisterons pas sur le travail peut-être irréalisable qu'elle exige pour déterminer les tests fondamentaux à chacune des innombrables professions qui s'offrent à l'activité humaine.

Alors même que cette documentation serait recueillie et reconnue exacte, alors même que la neuro-psychologie aurait pu fournir ces éléments d'une façon scientifique, le travail d'orientation professionnelle serait particulièrement difficile. Il faudrait en effet parcourir la gamme des métiers et se livrer pour chacun d'eux à propos du sujet déterminé à une série d'expériences délicates et quelquefois coûteuses. Or le principe même du test ne demeure pas à l'abri de toute critique scientifique. D'abord la norme objective est établie sur les données d'expériences effectuées sur des ouvriers moyens de la profession envisagée. La question se pose

(1) Claparède, *Profils psychologiques gradués d'après l'ordination des sujets*, arch. de psychologie, vol. XVI, 1916, p. 73.

de savoir si les aptitudes existant dans cette main-d'œuvre ne sont pas plutôt acquises par l'apprentissage que le fruit d'une prédisposition naturelle. Par suite, il faudrait prévoir quelle sera l'aptitude de l'apprenti une fois ses études finies, il faudrait prophétiser sa valeur future. Ce serait avoir résolu le problème de l'éducabilité de l'individu, savoir exactement à quelles conditions est liée sa faculté d'adaptation. Il serait notamment indispensable d'établir, en premier lieu, si cette éducabilité est une disposition naturelle spéciale, propre à des professions déterminées, ou si, au contraire, elle n'est qu'une conséquence d'une faculté générale, l'esprit d'assimilation, facteur de l'intelligence de l'individu. La question n'a pas encore reçu de solution définitive [1].

Aussi bien, les données immédiates du test sont sujettes à caution : les éléments sur lesquels l'orienteur devra exercer sa prescience sont sans cesse variables et souvent imprécis; l'individu ne reste pas toujours semblable à lui-même, ses aptitudes changent suivant des dispositions momentanées, parfois entre plusieurs épreuves elles seront très différentes. Il est donc nécessaire de multiplier les expériences, de rechercher les causes de leur divergence, d'établir la moyenne des résultats et de chiffrer l'oscillation des aptitudes en retenant les points extrêmes [2]. Ceci réalisé, les données ne devront être encore accueillies qu'avec une extrême circonspection. Il ne faut pas oublier que le test qui réalise le maximum de concordance, celui de colleur d'affiches, n'est confirmé que dans 73 % des cas. Par ailleurs, il est possible de remarquer que certains tests présentent chez un même sujet des résultats plus constants que d'autres. Comme les mêmes causes ne peuvent produire sur le même sujet des effets différents, il faut conclure qu'il est des tests moins fidèles que d'autres et moins sensibles dans leurs résultats.

En résumé, la méthode des tests apporte les procédés les plus scientifiques pour apprécier l'aptitude d'un sujet, mais elle sup-

(1) V. THURSTONE, *Variability in Hearing*, psycholog bull. 1918, p. 210 ; PETERSON, PSYCHOL., Bull. 1918, p. 452.

(2) D. CLARAPÈDE, *De la constance des sujets à l'égard des tests d'aptitude*, Arch. de psycholog., vol. XVII, 1920.

(3) D. CLAPARÈDE, *L'orientation professionnelle, ses problèmes et ses méthodes*, p. 69.

H. KITSON a montré comment on pouvait transformer en évaluation de probabilité, les résultats d'une sélection professionnelle : *Vocational Guidance and the Theory of Probability*, The school Review, février 1920.

pose résolue toute une série de problèmes relatifs à la nature humaine, infiniment complexes et de solution probablement lointaine. Il y aurait lieu de désespérer de l'orientation si ceux qui la réclament exigeaient dès maintenant l'établissement de diagnostics ou de pronostics d'une certitude absolue. Or, en l'espèce, nous l'avons vu, il ne peut s'agir que de conseils. En l'état actuel de nos moyens d'investigations, ces conseils ne devront jamais revêtir l'expression de l'assurance formelle, mais d'une simple probabilité. S'il est encore impossible de dire à l'enfant : « tu réussiras dans telle profession », on peut déjà lui affirmer : « tu as plus ou moins de chances d'y réussir ».

A défaut des tests, dont les instituts de psychologie devront continuer l'étude et la recherche, d'autres moyens permettent de prendre conscience de l'aptitude du sujet, en particulier ceux de l'examen médical et de l'enquête auprès des maîtres. Le premier a moins pour objet la recherche des aptitudes spéciales que celle des contre-indications à une profession déterminée; le second est particulièrement précieux. L'instituteur qui a fait l'éducation d'un enfant, qui a suivi ce dernier pendant de longues années doit être mieux à même que quiconque de connaître ses tendances et ses aptitudes. Est-ce à dire qu'il lui appartient de faire lui-même l'orientation professionnelle de ses élèves ? A cet égard, M. Christiaens, ancien directeur d'école, qui est à l'heure actuelle chef de l'Office d'orientation professionnelle de Bruxelles, écrit :

« La découverte des aptitudes ne peut être abandonnée exclu-
« sivement à l'instituteur, au professeur ou au chef d'établisse-
« ment, ni à un comité composé d'hommes d'enseignement à rai-
« son de leurs seules capacités pédagogiques.

« Le milieu scolaire ne reproduit pas le milieu social, on en
« conviendra : les aptitudes résultant de l'adaptation au premier
« ne sont pas celles qui sont produites par l'adaptation au second,
« il y a parfois de profondes divergences entre les deux milieux.
« Les aptitudes obtenues par l'action de l'école [1] ne sont qu'indi-
« rectement utilisables dans la vie professionnelle. »

Sans doute, la collaboration de l'école est-elle infiniment désirable : « L'école n'est pas faite pour l'école, elle est faite pour « la vie..., elle doit surveiller le passage de la classe à l'atelier »,

(1) Christiaens, *L'orientation professionnelle des Enfants*, Bruxelles 1914, p. 52.

écrivait M. Ferdinand Buisson [1]. Mais elle doit se borner à seconder les offices publics de placement dans l'œuvre d'orientation, en communiquant aux préposés leurs impressions sur les élèves à placer en apprentissage et sur les qualités qu'ils peuvent avoir. Elle peut et elle doit toutefois s'appliquer à préparer les jeunes gens à la vie, en les mettant à même de mieux comprendre les renseignements que le service d'orientation leur donnera au moment où ils auront à se placer. Elle n'a pas les moyens de faire davantage, car elle ignore la situation du marché du travail.

C) La situation du marché du travail.

De tous, cet élément est, peut-être, le plus important [2]. Quel avantage, en effet, présente, pour un sujet, l'aptitude à une profession si cette dernière est déjà encombrée et s'il n'a pas l'espoir d'y trouver un travail rémunérateur ? Quel intérêt à sélectionner rigoureusement la main-d'œuvre pour un métier, si les besoins sont tels dans ce dernier que les employeurs se voient obligés de négliger les avis de contre-indications qui leur sont fournis ? En fait, sous réserve de rares exceptions, les avis du service d'orientation seront méconnus.

La situation du marché du travail domine donc l'orientation [3] La main-d'œuvre est-elle en excédent dans une branche de la production, le service devra s'efforcer de diriger les jeunes gens vers

(1) F. Buisson, Préface au livre de Fontègne : *L'orientation professionnelle*, Neufchâtel, 1921.

(2) L'information ouvrière et sociale, 4 juillet 1920 : *L'orientation professionnelle en matière d'apprentissage*. La Chambre des Métiers de la Gironde évalue à 40 % environ le nombre d'enfants des écoles qui s'orientent sans conseillers qualifiés et demandent des métiers qui paraissent mal leur convenir. L'orientation professionnelle : *Enquête sur les enfants des écoles primaires de Bordeaux*, 1919.

(3) Nous avons vu que pour avoir la connaissance exacte de cette situation, il fallait que fut rendue obligatoire la déclaration des emplois vacants. Dans ce sens, nous trouvons l'article de M. Delmotte, dans le journal l'*U. N. M. R.*, de mars 1922 : « Si l'orientation de l'apprentissage ne peut se « faire d'une façon raisonnée et en s'appuyant sur des statistiques exactes « établissant d'une façon rigoureuse les besoins et les possibilités d'utilisa- « tion dans chaque industrie, nous en arriverons fatalemnt aux mêmes « errements que ceux constatés dans la rééducation professionnelle des « mutilés et nous verrons dans certaines industries, pléthore d'apprentis « alors que dans d'autres il y aura pénurie. » L'orientation professionnelle est encore pour nous un argument pour réclamer la déclaration obligatoire des emplois vacants et le vote de la loi en faveur de laquelle M. Delmotte se prononce.

une autre sphère de l'activité nationale; fait-elle au contraire défaut ? il ne retiendra plus que les contre-indications formelles et facilitera l'embauche de tous les candidats. En agissant ainsi, il défendra non seulement l'intérêt du pays mais celui de l'individu qu'il aiguillera vers le travail où il sera le plus utile et partant le mieux rémunéré.

En un mot, prendre conscience des besoins de main-d'œuvre que l'évolution de l'économie générale feront apparaître sur l'ensemble du territoire national, aiguiller les jeunes générations de telle sorte qu'au moment voulu, elles soient aptes à réaliser la compensation nécessaire, s'efforcer par une prévoyante répartition des apprentis de maintenir, en dépit des modifications futures, l'équilibre du marché du travail, c'est la politique dans le temps qui s'impose à un Gouvernement et que seuls peuvent réaliser les offices de placement, par une orientation professionnelle à laquelle doivent contribuer les chambres de commerce, les chambres de métier et tous ceux qui font l'éducation de la jeunesse [1].

§ 4. Les services d'orientation professionnelle en France

Déjà, avant la guerre, un décret du 17 mai 1913 [2] avait institué au Ministère du Travail une commission chargée des études relatives à la « physiologie du travail professionnel, aux condi- « tions de l'existence, aux aptitudes professionnelles et à leur « formation dans les familles ouvrières et paysannes ». En fixant le programme des travaux de cette commission, le Ministre du Travail avait, par une circulaire en date du 20 juillet 1913, attiré l'attention des préfets sur l'intérêt que présentait l'adaptation des adolescents à la profession qu'ils devaient exercer [3]. Les premières études avaient prouvé que la sélection professionnelle ne pourrait être organisée utilement que par des organismes locaux réunissant des représentants des groupements professionnels.

(1) Sur les concours qu'exige l'orientation professionnelle, le rapport de M. Maurice Roger, Inspecteur général de l'Instruction publique (*J. O.*, du 6 avril 1921) est intéressant à consulter. Il conclut par ces mots : « Je crois « donc que si l'on ne crée pas des bureaux d'orientation indépendants, et *je ne le souhaite pas*, c'est aux offices publics de placement qu'il faut en remettre la charge.

(2) *J. Off.*, 18 mai 1913.

(3) *B. T.*, 1913, doc. off., p. 117.

La question fut reprise en juin 1920 et les offices régionaux de placement reçurent du Ministre du Travail la mission de procéder à son examen. Le 16 juillet de la même année, elle vint devant le 3e Congrès des offices publics et fit l'objet d'une longue discussion (1). La conclusion fut que l'œuvre pouvait être entreprise à la condition de l'associer étroitement à la vie locale, en instituant des services d'orientation sous forme de section des offices départementaux auxquelles viendraient s'adjoindre des instituteurs, des médecins et des techniciens (2).

A la même époque, un certain nombre de sondages étaient effectués dans neuf villes de France pour déterminer l'opportunité des créations envisagées. Par circulaires des 19 juillet 1920 et 17 mars 1921, M. le Ministre de l'Instruction publique demandait aux Inspecteurs d'Académie d'inviter les directeurs d'école à collaborer avec les offices de placement pour l'orientation de leurs élèves.

Par arrêté du 21 février 1921, M. le Sous-Secrétaire d'Etat de l'Enseignement technique instituait une commission chargée d'étudier l'orientation professionnelle dans ses rapports avec l'enseignement technique (3). Il devait en résulter un projet dont furent saisis les Préfets par circulaire du 14 mai 1921 et qui prévoyait l'institution « d'offices municipaux d'orientation » distincts des offices de placement. Il est vrai que les instructions ministérielles ajoutaient : « C'est une solution assurément, ce n'est peut-être « pas la seule. L'essentiel est que quelqu'un d'agissant, quelqu'un « qui ait la foi prenne sans tarder la direction du mouvement : « qu'on utilise partout ce qui existe; là où il n'y a rien encore, « qu'on crée quelque chose. On verra ensuite à développer, à « parfaire l'œuvre ébauchée et à lui donner la forme la meilleure « et la plus adéquate au but poursuivi. »

(1) *Bulletin de l'Association française pour la lutte contre le chômage*, nos 41-42, septembre-octobre 1920 : Le congrès des Offices publics de placement.

(2) Ceci ne va pas à l'encontre de ce qui est exposé plus haut relativement aux préoccupations d'intérêt général qui doivent guider les services d'orientation. La collaboration des services locaux est nécessaire pour renseigner l'office sur la situation du marché du travail local et lui permettre de concilier dans toute la mesure possible l'intérêt de celui-ci avec les besoins généraux, conciliation qui est toujours désirable.

(3) A côté d'elle et fonctionnant avec le même président, M. le Professeur Langlois, existait une autre commission appelée à rechercher les applications de l'enseignement physique à la préadaptation professionnelle et à la correction des déformations.

La circulaire de M. le Ministre du Travail du 6 juin 1921 prescrivit aux offices publics de placement d'opérer l'orientation professionnelle soit par les moyens dont ils disposaient, en s'assurant le concours d'un médecin des services d'hygiène ou du service sanitaire scolaire, soit en créant une section spéciale placée sous le contrôle d'une sous-commission de la commission paritaire.

La législation actuelle se ressent de cette dualité d'instructions. Le décret du 26 septembre 1922 sur l'orientation professionnelle [1] prévoit d'une part la création de services spéciaux d'orientation par les offices de placements publics, d'autre part la création d'établissements distincts, affectés spécialement à l'orientation et appelés « à aider les offices publics de placement dans leur tâche et à leur permettre de placer rationnellement les adolescents ». Un article 6 prévoit même l'existence, en notre matière, d'organismes privés qui peuvent être subventionnés dans les mêmes conditions que les deux autres catégories d'établissements.

Cette multiplicité d'institutions est, sans aucun doute, un vice dans l'organisation. L'orientation professionnelle est une opération de placement comme les autres, et, comme elles, elle ne peut recueillir qu'avantage de l'unification des organismes et du système administratif. M. Gauthier, en regrettant le vice du décret, s'exprimait ainsi [2] : « Il n'est pas étonnant que deux administra-
« tions ayant à connaître d'une même question, l'une du point de
« vue de l'éducation, l'autre au point de vue économique, ne réus-
« sissent à assurer leur collaboration qu'après quelques tâtonne-
« ments; il en est certainement ainsi pour le décret qui règle les
« conditions d'attribution des subventions. »

C'est là évidemment une excuse. Mais elle ne nous empêche pas de regretter que l'orientation professionnelle n'ait été confiée exclusivement aux seuls organismes susceptibles de l'assurer dans des conditions normales en s'entourant des concours utiles : les offices de placement.

En fait, les événements sont venus justifier notre dernière proposition. Seules ou presque seules ces institutions se sont occupées du placement en apprentissage et de la sélection des jeunes gens. En 1923, près de cinquante offices participaient à l'orientation [3]. Il n'y avait donc pas un service par département. C'est

(1) *Journal Officiel* du 1er octobre 1922.

(2) Procès-verbal de la *Première Conférence régionale des Offices publics de placement de l'Ouest*, 1922, p. 58.

(3) GAUTHIER, *Le marché du Travail en France*, 1923, p. 67.

dire quel effort reste à accomplir si l'on veut faire bénéficier l'ensemble du pays des avantages de l'orientation professionnelle et cette dernière des progrès qui naissent d'une expérience étendue [1].

Les méthodes sont, en effet, très diverses suivant les établissements. D'une façon générale, en présence de la complexité du système des tests, les préposés se contentent de quelques épreuves générales, d'une application facile, qui tendent beaucoup plus à montrer des contre-indications formelles qu'à faire ressortir des aptitudes. Ils s'inspirent toujours fortement des avis des parents, mais surtout des maîtres et des médecins de l'école [2]. Ils établissent des enquêtes, dressent des questionnaires que doivent remplir les enfants. L'article 2 du décret du 26 septembre 1922 prévoit la centralisation des études et des recherches scientifiques qui nous concernent, sous la direction du titulaire de la chaire d'organisation technique du travail humain au Conservatoire national des Arts et Métiers. En attendant que de ces travaux sorte la méthode définitive, il est très juste d'avoir laissé toute initiative à des institutions propres à ménager les situations locales [3].

L'orientation professionnelle est en voie d'organisation, elle n'a pas sa technique définitive, elle ne dispose que d'un réseau d'établissements très clairsemés, elle n'a pas également la clientèle à laquelle elle a droit. En 1921, elle a réalisé 1.700 placements sur 5.335 apprentis que les offices publics ont eu à pourvoir d'emploi. Ses services n'ont donc été consultés qu'une fois sur trois par ceux-là même qui connaissaient le chemin des bureaux publics. L'orientation rencontre de nombreuses difficultés, d'abord le septicisme à l'égard de ses moyens d'investigation et de la valeur technique de ses expériences, ensuite l'indifférence de certains parents qui se préoccupent moins de l'avenir de leurs enfants que du gain immédiat et de l'allégement de leurs charges présentes. Il est sans doute malaisé de réaliser le bonheur particulier malgré

(1) Le troisième Congrès d'hygiène scolaire a émis dans sa séance du 1er avril 1921, le vœu suivant : « L'inspection scolaire doit être une œuvre de « prophylaxie sociale, elle doit être organisée de façon à réaliser l'orientation « professionnelle des écoliers. »

(2) Dans les localités dont l'importance ne justifierait pas l'établissement d'un service d'orientation, il serait possible d'organiser des tournées au cours desquelles un préposé de l'office régional de placement donnerait les consultations nécessaires.

(3) Sur ce point, voir *Bulletin du Ministère du Travail*, 1921, p. 262.

la volonté des intéressés; nous sommes cependant d'avis que l'examen d'orientation professionnelle devrait être obligatoire. Il existe des contre-indications, des aptitudes physiologiques ignorées de l'individu et qui, une fois révélées, peuvent le conduire à une décision plus conforme à ses intérêts particuliers et à ceux de la nation. La consultation ne revêtira jamais la forme d'une décision mais d'un conseil [1], elle sera respectueuse du principe de la liberté du travail et laissera à chacun toute faculté dans le choix de sa profession. La société aura simplement assuré une détermination plus consciente et de ce fait meilleure.

Qu'on ne vienne pas dire que certains sujets redoutent les épreuves d'orientation par la crainte justifiée de voir apparaître les tares physiologiques ou morales qu'ils peuvent avoir. Ces mêmes personnes n'hésitent pas à se confier au médecin et, comme celui-ci, le préposé à l'orientation est tenu par le secret professionnel.

Aussi bien, l'Etat n'a-t-il pas imposé, dans l'intérêt général, des examens physiques autrement plus gênants ?. Nous voulons parler des conseils de révision dans lesquels la visite des recrues s'entoure encore d'une publicité choquante.

Qu'on ne craigne pas, non plus, de voir l'industrie récupérer dans l'agriculture la main-d'œuvre qui lui fait défaut. Les services d'orientation d'Etat seront également soucieux de ménager les ressources de l'industrie et de l'agriculture qui participent indifféremment à la prospérité de la nation; mais il faut des services d'Etat susceptibles de recevoir les consignes du Gouvernement, inspirées non par des préoccupations locales ou professionnelles, mais par le souci de l'activité économique générale du pays. Seuls, des services d'Etat pourront donner confiance aux agriculteurs auxquels ils montreront les dangereux mirages des villes et les avantages inappréciables de la vie des campagnes. Des offices privés, créés dans un but charitable ou suivant une conception professionnelle, seront toujours suspects d'agir au profit des groupements dont ils sont les mandataires.

Il importe donc que l'orientation professionnelle soit obligatoire. Si elle l'est, elle ne peut être assurée que par des offices

(1) Nous réservons toutefois pour les services d'orientation le droit d'interdire une profession à un sujet dont l'inaptitude pourrait constituer un danger public, par exemple une très forte myopie pour un conducteur d'automobile, le daltonisme pour un mécanicien de chemins de fer.

d'Etat, connaissant la situation du marché du travail, par suite qui ne seront autres que les bureaux publics de placement.

Les chambres de métiers qui se sont proposé de lutter contre la crise de l'apprentissage et l'absence d'ouvriers qualifiés ne peuvent avoir qu'une vue fragmentaire de l'état du marché du travail : sélectionner la main-d'œuvre régionale, la répartir suivant ses aptitudes et d'après les besoins locaux, tel est leur but. Elles ont intérêt à conserver dans leur circonscription le plus grand nombre de travailleurs possible; elles ont des préoccupations particulières et cherchent naturellement à aiguiller les nouveaux apprentis vers les industries locales alors même qu'elles viendraient à être encombrées. Elles peuvent, dans certains cas, sacrifier l'intérêt général à celui de la région. Sans doute sont-elles mieux qualifiées que tout autre organisme pour établir des monographies professionnelles pour lesquelles l'expérience de leurs membres est souvent précieuse; sans doute rendent-elles les plus appréciables services en créant des cours d'apprentissage à la fois inspirés de la technique générale et conformes aux pratiques locales. Nous n'avons nullement l'intention de réduire à cet égard leur rôle et d'abaisser leur mérite; il nous est apparu, au contraire, qu'elles étaient plus aptes que n'importe quel organisme, à établir le programme des examens professionnels dont l'institution obligatoire a été réclamée plus haut, qu'elles pouvaient en assurer la surveillance par la désignation d'une commission paritaire spéciale : ceci est du domaine de l'enseignement technique qui leur revient en propre. L'orientation professionnelle, tout en retirant un sérieux profit de la collaboration des Chambres de métiers, ne nous paraît cependant pas pouvoir être réalisée entièrement par ces dernières : elle exige la connaissance des mouvements sociaux que les groupements locaux ne peuvent apprécier ni dans leur étendue, ni dans leurs modalités.

TITRE II

LES PROJETS DE REFORME DEVANT LES CHAMBRES

Nous savons les perspectives qui s'offrent à l'activité des offices publics de placement : afin d'adapter les nouveaux organismes au rôle qu'ils sont appelés à jouer, toute une série de propositions de lois ont été présentées depuis la guerre pour modifier la réglementation actuelle.

CHAPITRE PREMIER

Exposé chronologique

§ 1. Proposition Lauche

Le 25 janvier 1916, M. Lauche déposait à la Chambre une proposition de loi tendant d'une part à organiser le placement des ouvriers, employés et domestiques; d'autre part, à assurer la confection de statistiques concernant le chômage [1]. Le texte établit le monopole du placement, en faveur des « hommes élus par les « ouvriers et les patrons et chargés par leurs pairs d'assurer l'admi- « nistration d'offices publics à commission paritaire ». Les bureaux payants ou non doivent être supprimés dans le délai de 3 mois qui suivra la promulgation. Les municipalités auront à organiser les

(1) *Journal Officiel*, Chambre, déb., p. 114, doc. nº 1701, p. 144.

services, soit de leur propre initiative, soit à la demande d'un ou de plusieurs intéressés, après enquête de commodo ou incommodo faite auprès des travailleurs et industriels de la profession. Si ceux-ci sont en majorité favorable au projet, la commune est alors tenue à réaliser le service du placement pour le corps de métier intéressé et cela dans le délai de deux mois après la clôture de l'enquête. L'administration du bureau ainsi constitué est assurée par un conseil paritaire élu pour 6 ans par les patrons et ouvriers inscrits comme électeurs sur les listes politiques. Quand il existe plusieurs services, il peut être institué un office pour les relier. Ce dernier fonctionne sous le contrôle d'un conseil d'administration désigné pour trois ans et composé de deux délégués patronaux et de deux délégués ouvriers pour chacune des professions qu'il groupe.

§ 2. Proposition Chéron

De son côté, M. Henri Chéron déposait, le 10 février 1916, sur le bureau du Sénat, une proposition de loi dont la caractéristique fondamentale était d'obliger les communes de 10.000 habitants et au-dessus, à créer un office public de placement dans le délai de 2 ans à dater de la promulgation de la loi [1]. A défaut d'exécution, le préfet pouvait procéder d'office à la réalisation. En ce qui concerne les bureaux créés par les syndicats, le projet distinguait deux cas, suivant qu'il s'agissait d'établissements créés par les syndicats à titre accessoire de leurs attributions ou, au contraire, d'organismes administrés par des groupements formés spécialement pour les instituer. Dans la première hypothèse, une simple déclaration au maire suffisait. Dans la seconde, il fallait une autorisation municipale donnée après enquête sur l'honorabilité du gérant.

§ 3. Proposition Strauss

La proposition de loi Strauss, déposée au Sénat le 8 juin 1916, devait, la première, suggérer l'organisation d'offices publics départementaux [2]. Elle en prévoyait un ou plusieurs ayant pour objet : « D'organiser, dans le département, le placement gratuit des tra-« vailleurs, ainsi que le recrutement de la main-d'œuvre nécessaire « au fonctionnement des exploitations agricoles, industrielles et « commerciales. » Elle fit l'objet d'un rapport de M. Strauss lui-

(1) *J. Off.*, Sénat, 10 février 1916, déb. p. 43, doc. nº 38, p. 69.
(2) *J. Off.*, Sénat, 8 juin 1916, déb. p. 519, doc. nº 223, p. 287.

même, remis le 5 décembre 1916 au Sénat, et portant également sur la proposition Chéron [1]. Après un exposé des législations en vigueur en Angleterre, Suède et Danemarck, la nouvelle étude établit un projet de règlementation conforme aux directives adoptées le 3 novembre 1916 par la commission administrative de l'Office Central, sur conclusion de M. Fuster, professeur au Collège de France, président de l'Office départemental de la Seine. Toute commune est astreinte à tenir un registre d'offres et de demandes accompagné d'un répertoire de notices individuelles. Les localités dont la population municipale totale s'élève à 10.000 habitants et au delà doivent créer un bureau public dont la réalisation sera poursuivie d'office par le Préfet si le Conseil municipal se refuse à exécuter la mise en demeure qui devra lui être adressée. La création d'un ou plusieurs offices départementaux est obligatoire. Le siège et la circonscription de chaque office sont fixés par arrêté préfectoral. Dans chaque circonscription départementale, un bureau municipal peut être chargé d'assurer la compensation interlocale. Enfin l'innovation du nouveau texte réside tout entière dans la modification qu'il propose d'apporter à l'article 85 du Code du Travail, article qui serait appelé 85 *d* : « Les offices départe-
« mentaux et bureaux municipaux des villes de plus de 100.000
« habitants pourront, sur la demande des conseils généraux et
« des conseils municipaux qui les ont créés, être constitués en
« établissements publics par décret rendu en Conseil d'Etat. »

La proposition de loi fut adoptée par le Sénat le 22 mars 1917 [2] et renvoyée à la Chambre [3] avec ce titre : « Proposition de loi
« tendant à modifier l'article 85 du livre I du Code du Travail et
« de la Prévoyance sociale, concernant les bureaux de placement
« et offices départementaux. » Elle fit l'objet de deux rapports successifs de M. Rameil. Le premier concluait à l'adoption pure et simple, en raison de l'urgence. Le deuxième, déposé le 28 mars 1917 sur le bureau de la Chambre, demandait la disjonction du placement agricole. On voulait éviter les résistances des groupements de défense paysanne hostiles à une loi qui organisait le placement des travailleurs de la terre à l'aide des mêmes services qui assuraient l'embauchage des ouvriers de l'industrie [4].

(1) *J. Off.*, Sénat, déb. parl., p. 1034, doc. nº 454, pp. 659 et 701.
(2) *J. Off.*, Sénat, 22 mars 1917, déb. p. 302.
(3) *J. Off.*, Chambre, déb. p. 886, doc. nº 3177, p. 415.
(4) *J. Off.*, Chambre, déb. p. 924, doc. nº 3189, pp. 418 et 1166.

§ 4. Opposition des agriculteurs

Ces résistances s'étaient manifestées rapidement : la commission de l'Agriculture, consultée, avait donné un avis formel en faveur de la séparation du placement agricole [1] et rappelé qu'au début de 1916, M. Fernand David, comme président de la Commission, avait proposé la création d'un office national de la main-d'œuvre agricole doué de la personnalité civile et de l'autonomie financière; la commission de l'agriculture soulignait les inconvénients de l'établissement d'offices uniques pour l'industrie et l'agriculture et reprenait les motifs déjà exposés.

§ 5. Proposition Treignier

Le 6 juillet 1917, M. Gaston Treignier déposait à la Chambre une proposition qui reconnaissait formellement la dualité des placements mais en réservait le monopole aux services publics des ministères de l'Agriculture et du Travail ainsi qu'à ceux des départements et des communes.[2].

§ 6. Proposition Rameil

M. Pierre Rameil dans son rapport [3] sur les propositions Lauche et Treignier, rapport remis à la Chambre le 8 novembre 1917, devait constater l'état d'esprit des milieux agricoles : « Le « Ministère de l'Agriculture, écrit-il, les différents groupements « agricoles, les réprésentants des circonscriptions rurales ont main- « tenu leurs conclusions et opposé une résistance énergique pour « empêcher que l'initiative prise par le Ministre du Travail ne les « place en face du fait accompli; ils restent fidèles à l'idée de la « constitution d'un office national de la main-d'œuvre agricole « qui, entre autres questions, aurait à s'occuper pour l'agriculture « des questions de placement. »

a) *Maintien de la dualité.*

Dans ces conditions, le nouveau texte présenté confirme, tout en atténuant les effets, la scission entre le placement du Ministère du Travail et celui de l'Agriculture.

(1) *J. Off.*, Chambre déb. p. 1754, doc. nº 3537, p. 983.
(2) *J. Off.*, Chambre, déb. p. 1672, doc. nº 3518, p. 970.
(3) *J. Off.*, Chambre, 8 nov. 1917, doc. nº 3917, p. 1859.

A l'échelon le plus élevé, l'Office central de placement, d'une part, l'office de la main-d'œuvre agricole, d'autre part, s'occupent du placement, l'un des travailleurs de l'industrie, l'autre de ceux de l'agriculture.

A l'échelon immédiatement inférieur, dans chaque département, la création d'un office départemental pour le placement agricole et d'un autre pour le placement des professions industrielles, constitue une dépense obligatoire à laquelle le préfet peut pourvoir d'office si, dans le délai de trois mois après la publication de la loi, le Conseil général n'a pas réalisé les institutions prévues.

Les communes dont la population totale compte 10.000 habitants au moins et celles dans lesquelles il le sera demandé par les patrons et ouvriers inscrits sur les listes électorales, seront tenues de créer un bureau de placement qui peut être à la fois agricole et industriel [1]. La dualité qui semble disparaître définitivement ici est, en réalité, prête à se reformer, comme on va le voir.

En principe, il ne peut exister dans une commune qu'un seul bureau ou office municipal de placement, mais cet établissement peut être subdivisé en sections locales ou professionnelles dont la création peut devenir obligatoire quand elle sera demandée par les employeurs et employés [2]. Or, lorsque par application de cette disposition, il existera dans un bureau ou un office une section spéciale de placement agricole « celle-ci sera, à la demande de la « commission de la main-d'œuvre agricole fonctionnant au Minis- « tère de l'Agriculture, érigée en bureau municipal de placement « de la main-d'œuvre agricole, par décret rendu en Conseil des « Ministres ». Ainsi, dit l'auteur de la proposition : « La création « d'un bureau municipal agricole dépendra donc de l'importance « agricole de la commune, traduite au besoin par la demande des

(1) Les autres demeureraient astreintes à la seule tenue d'un registre d'offres et de demandes d'emplois pour les ouvriers de l'industrie et d'un autre pour les ouvriers de l'agriculture. La création d'un bureau deviendrait obligatoire lorsqu'elle serait demandée ou par un syndicat ou par vingt salariés d'une même profession ou trente de professions différentes, ou dix patrons de professions différentes, employant un même nombre de salariés. La demande serait soumise à une enquête de commodo et incommodo. Il n'y serait donné suite que si l'on trouvait favorable au projet une majorité de dix patrons et deux cents salariés.

(2) A condition qu'une enquête de commodo et incommodo ait donné en faveur de la création de la section, une majorité de dix patrons et deux cent cinquante ouvriers.

« intéressés eux-mêmes. Il n'est donc pas à craindre que le pla-
« cement industriel nuise au recrutement des ouvriers ruraux. »

Cette préoccupation inspire fortement les projets de M. Rameil qui, pour faire œuvre viable, a voulu calmer les alarmes du monde agricole. La dualité entre le placement des travailleurs industriels et celui des travailleurs de la terre existe à tous les échelons de l'organisation proposée. Mais, pour assurer l'unité du marché du travail, comme pour tenir compte de l'extension continue que prend l'application des lois ouvrières dans la pratique agricole, il a paru nécessaire d'apporter quelques atténuations au régime prévu. A l'échelon supérieur une conférence interministérielle, fonctionnant au Ministère du Travail, composée de délégués de l'Office central et de l'Office de la main-d'œuvre agricole, aurait pour mission d'examiner les questions communes aux placements de l'industrie et de l'agriculture.

Aux échelons inférieurs, des réunions périodiques permettraient des échanges d'idées et une féconde collaboration entre les deux catégories d'établissements.

b) *L'autonomie.*

Une large autonomie est prévue pour l'ensemble de l'organisation : les offices centraux et départementaux sont des établissements publics. Dans les villes dont la population est supérieure à 100.000 habitants, de même que dans toutes celles où le conseil municipal l'aura demandé et obtenu par décret rendu en Conseil d'Etat, les bureaux municipaux seront érigés en établissements publics sous le nom d'offices municipaux de placement, le contrôle se réalisant par des commissions paritaires dont le mode de désignation varie suivant la catégorie de l'office.

Pour les organismes locaux, la commission paritaire jouit de pouvoirs considérables. Avec l'agrément du maire ou du préfet, suivant le cas, il nomme et révoque le personnel, règle le budget du bureau, examine toutes les plaintes auxquelles peut donner lieu le placement et prend les décisions nécessaires pour assurer son fonctionnement régulier. Il dresse la statistique de l'Office et veille à ce que les conditions du travail offert ou demandé soient conformes aux usages locaux ou aux tarifs syndicaux et contrats collectifs en vigueur dans la localité pour la profession intéressée.

c) *Le monopole du placement.*

Afin de ne pas faire échec à cette organisation, M. Rameil accepte le monopole de placement qu'avait proposé M. Lauche. Il fixe un délai de 6 mois, à dater de la mise en application de la loi, pour l'arrêt des opérations des bureaux payants ou non, et la nouvelle mesure s'étend aux agences lyriques et théâtrales que la loi de 1904 avait laissées de côté. Seuls, les bureaux de nourrices ont un régime distinct.

d) *Le placement des marins.*

Par un rapport annexe, M. Rameil vint appliquer cette réglementation aux industries des gens de mer (1). Un alinéa supplémentaire s'ajoutait à la nouvelle rédaction de l'article 80 du Code du Travail et portait que : « dans les communes dépendant d'une « inscription maritime, il serait tenu, en outre, un troisième réper- « toire constatant les offres et demandes d'emplois à bord des « navires de commerce. » Au nombre des membres de la conférence interministérielle instituée au Ministère du Travail, un délégué patron et un délégué ouvrier, parmi ceux chargés de représenter l'office central, devaient appartenir aux professions maritimes.

§ 7. Arrêt dans les études relatives a l'organisation générale du placement

Pendant les années 1918 et 1919, la proposition Rameil ne fit l'objet d'aucune discussion. Après les élections du 16 novembre 1919, la Chambre de la 12e législature fut saisie d'une part du rapport qui vient d'être examiné (2), d'autre part de la proposition Strauss adoptée le 22 mars 1917 par le Sénat (3). L'étude de ces divers textes n'a pas été entreprise et l'organisation générale du placement n'a pas été examinée par la Chambre actuelle dont l'effort s'est spécialisée à la réglementation de l'immigration (4).

(1) *J. Off.*, Chambre 1917, déb., p. 1754, doc. n° 5952, p. 1127.
(2) *J. Off.*, Chambre 1919, déb., p. 5389, doc. n° 117, p. 100.
(3) *J. Off.*, Chambre 1919, déb., p. 5316, doc. n° 30, p. 52.
(4) Mais aussi à la question du placement des victimes de la guerre et de leur emploiobligatoire. Les propositions relatives à cet objet ont été examinées dans un chapitre spécial parce qu'elles concernaient moins le statut des offices que le problème social que pose le principe du reclassement des mutilés dans l'activité nationale et du droit qui peut appartenir à l'Etat d'imposer ce reclassement aux industries privées.

§ 8. Proposition de Warrey sur l'immigration

La Chambre fut, en effet, saisie en 1921 d'une proposition de loi présentée par M. de Warrey, et qui avait pour but de créer un Office national de l'immigration [1]. Le nouvel organisme devait avoir pour attribution de négocier avec les puissances étrangères les questions relatives à l'entrée de leur main-d'œuvre en France, d'assurer la direction d'ensemble des missions de recrutement, des services de transport, des dépôts d'hébergement à la frontière, de réaliser la protection, la stabilisation et la surveillance des ouvriers étrangers chez nous, et de provoquer les mesures propres à atteindre ces buts.

L'Office national devait être administré par un conseil d'administration, composé de deux éléments distincts : en premier lieu, au point de vue administratif, de délégués des divers ministères; en second lieu, au point de vue professionnel, de représentants des milieux agricoles et industriels qui étaient au nombre, pour chacun d'eux, de 6 patrons pour 2 ouvriers : les principes paritaires étaient donc ici écartés [2].

Le directeur général, choisi sur une liste de trois noms présentée par le conseil d'administration, était nommé par décret contresigné par les Ministres des Affaires étrangères et du Travail; un secrétaire général, nommé par le conseil, l'assistait.

Dans l'office on prévoyait deux sections distinctes : l'une agricole et l'autre industrielle, chacune recevant le nombre de bureaux nécessaires.

Le directeur général coordonnait l'activité de l'ensemble, assurait la gestion financière sous le contrôle et suivant les directives du Conseil. Le budget de l'office préparé par ce dernier et approuvé par le Ministre des Affaires étrangères, l'ordonnancement émanait du directeur. La centralisation des opérations était assurée par un comptable spécial justiciable de la Cour des Comptes.

Les ressources devaient provenir : 1° des subventions de l'Etat, des départements et des communes; 2° de dons ou legs; 3° de redevances payées par les employeurs; 4° de tous autres éléments susceptibles d'être envisagés par des lois ultérieures.

(1) *J. Off.*, Chambre 1921, déb. p. 1302, doc. n° 2343, p. 1444.

(2) Alors que les délégués patronaux étaient élus par leurs groupements, les représentants ouvriers étaient choisis par le Gouvernement parmi les membres du Conseil Supérieur du Travail.

La proposition de Warrey ne fut pas discutée. Cependant des préoccupations, de même ordre que celles auxquelles elle répondait, se firent jour dans le rapport à la Chambre des Députés sur le budget du Ministère du Travail pour l'exercice 1921, dans le rapport au Sénat sur le même budget, ainsi que dans les débats dont ces études firent l'objet à la Chambre le 8 février 1921, au Sénat le 4 avril.

§ 9. Projet de loi portant création d'un Office national d'immigration

Le 12 octobre 1922, le Gouvernement déposait sur le bureau de la Chambre un projet qui comportait règlementation de l'immigration, au moyen d'un Office national rattaché au Ministère des Affaires étrangères et doté de l'autonomie financière [1]. Le texte n'établissait que le principe, un décret rendu en Conseil des Ministres devant déterminer, d'une part, la composition et les attributions du Conseil d'administration de cet établissement; d'autre part, les mesures d'exécution nécessaires à l'application de la loi.

Ce projet n'a été l'objet d'aucun examen des Chambres. M. Peyronnet, dans son volume sur le Ministère du Travail, en signalait l'urgence. En réalité, la Chambre se trouve à l'heure actuelle saisie de deux textes également du plus haut intérêt pour l'organisation du marché du placement : l'un, la proposition Rameil, déposé depuis 1917; l'autre, le projet de loi remis en 1922. Il serait temps que la discussion fut engagée à leur propos et que la Chambre, avant de se séparer, donnât au monde du travail un nouveau gage de l'intérêt qu'elle lui porte. Ne convient-il pas en effet d'établir au plus tôt au moins les principes du système appelé à servir de régulateur dans la répartition de la main-d'œuvre étrangère et nationale ?

Les directives soumises à l'agrément des pouvoirs législatifs sont en réalité inspirées d'un petit nombre d'idées fondamentales :

1° Maintien de la dualité entre les offices du Ministère du Travail et ceux de l'Agriculture sous réserve de certaines atténuations;

2° Monopole établi en faveur des institutions publiques de placement;

(1) *J. Off.*, Chambre 1922, doc. n° 4860, p. 10.

3° Institution d'un office national de l'immigration;

4° Création d'offices départementaux autonomes et législation favorable à l'autonomie des bureaux municipaux.

CHAPITRE II

Critique des propositions de lois

Nous nous sommes déjà prononcé contre l'existence de deux services de placement, l'un réservé à l'agriculture, l'autre spécial à l'industrie et nous avons montré que, contrairement à l'opinion des milieux ruraux, l'intérêt des populations agricoles était dans la disparition d'une dualité qui nuisait à la centralisation du placement et entravait la politique du retour à la terre qui s'impose au pays.

Reste à examiner l'organisation administrative actuelle, le fonctionnement technique du placement et surtout la politique du marché du travail. Le meilleur système sera sans aucun doute le plus apte à remplir les diverses missions dont la nature et l'objet ont été définis plus haut.

§ 1. Les avantages que doit offrir une organisation rationnelle du placement

L'unification du marché du travail est le principe fondamental qui s'est dégagé au cours de cette étude. Nous avons constaté comment il s'était révélé impérieux à la déclaration de guerre et combien regrettable avait été l'absence de tout système susceptible d'en assurer le respect.

Il comporte deux corollaires : d'une part, la centralisation des renseignements qui ne va pas sans une certaine hiérarchie entre les institutions existantes ; d'autre part, *la ramification et la dissémination* des bureaux dans l'ensemble du pays. Cette dispersion territoriale doit être complétée par *une diffusion dans les milieux professionnels*. Il ne servirait à rien de créer des offices publics si ceux-ci ne jouissaient en aucune façon de la confiance des milieux

dans lesquels ils doivent opérer. Ils seraient des organismes mort-nés qui n'assureraient aucune fonction. Le meilleur moyen de faire naître cette confiance est d'*associer intimement le monde du travail,* sous forme de commissions paritaires, à la vie des institutions de placement et à leur tâche quotidienne.

Mais les résultats acquis seront facteurs des procédés mis en œuvre pour assurer aux préposés la connaissance entière et rapide de l'état du marché. A côté de l'action, réservée à la commission paritaire, les moyens matériels ne doivent pas être négligés. La publicité accroîtra la clientèle des offices et par là leurs moyens d'information. Mais ceux-ci resteraient encore insuffisants si la *déclaration obligatoire des emplois vacants,* dont la loi en faveur des mutilés aurait du tout au moins permettre l'essai, ne les complétait ultérieurement. Lorsque la connaissance de la situation sera acquise, il faudra encore l'interpréter. Pour cela il est nécessaire que le personnel de direction des offices soit composé de fonctionnaires d'élite susceptibles de s'élever aux considérations d'intérêt général et de dégager une ligne de conduite et une conclusion générale de données en apparence fragmentaires. Un recrutement sévère s'impose, et, pour que la sélection soit utile, il faut que les traitements et le statut présentent des avantages très marqués. Ces éléments devront être sensiblement uniformes pour toute la France. Il est en effet nécessaire de faciliter le déplacement de ce personnel, de façon à lui permettre de prendre contact avec les diverses régions.

Les employés n'auront pas seulement à prendre conscience des situations locales, mais devront s'efforcer de les modifier soit dans le temps, soit dans l'espace : dans le temps, l'orientation professionnelle doit être appliquée par tous les offices et l'*examen d'orientation imposé à tous les enfants.* Cet examen se fera en collaboration avec les services d'enseignement. Il tendra à devenir de plus en plus précis et scientifique, mais ses procédés se perfectionneront d'autant mieux qu'il en aura été fait une pratique plus générale. L'apprentissage qui suit l'orientation professionnelle ne peut rester dénué de sanction, et l'examen professionnel qui en marque le terme ne doit pas constituer une épreuve dépourvue d'intérêt pour l'avenir de l'ouvrier. Si l'on veut vraiment qu'il conserve toute sa valeur et que les cours d'apprentissage soient suivis avec tout l'intérêt qu'ils méritent, le *certificat* d'aptitude professionnelle doit emporter une priorité de placement pour ceux qui en sont pour-

vus. Grâce à ce procédé, le pays reformera les spécialistes qui depuis trop longtemps lui font défaut.

Le certificat présentera d'autres avantages, il facilitera les drplacements de main-d'œuvre en garantissant aux employeurs la valeur technique des ouvriers qu'ils font venir. Il supprimera la prime à la main-d'œuvre étrangère résultant à l'heure actuelle, pour certains employeurs, des garanties présentées par le contrôle professionnel des immigrants.

Il appartient aux offices publics de favoriser l'utilisation de notre main-d'œuvre, en présentant des moyens pratiques de recrutement au moins équivalents à ceux des services d'immigration. Il faut faciliter le transport de nos ouvriers, créer pour eux des centres d'hébergement, de sorte que l'unité du marché du travail ne figure pas seulement dans les statistiques, mais soit dans la réalité.

§ 2. Les projets de réforme exposés assurent-ils ces avantages ?

Reprenant l'essence des propositions de lois actuellement en instance, examinons si elles répondent aux données qui viennent d'être résumées; si elles ne donnent pas satisfaction, nous rechercherons un système préférable.

A) *Est-il nécessaire de créer un monopole en faveur des offices publics de placement ?*

L'établissement de ce monopole comporterait deux faits : la suppression des bureaux payants, l'interdiction des bureaux gratuits créés par les associations charitables ou les syndicats professionnels. Le décret-loi italien du 19 octobre 1919 prohibe l'exercice du placement dans un but lucratif, mais autorise l'existence d'offices gratuits institués soit par les organisations patronales et ouvrières, soit par les établissements de bienfaisance ou autre personne morale [1].

(1) *Bulletin international du Travail*, 27 octobre 1920. *Etudes et documents*, série C, n° 2, p. 18. L'interdiction est sanctionnée par des pénalités non seulement à l'égard du placeur mais encore de l'employeur qui peut être frappé d'une amende de 16 à 200 lires pour chaque ouvrier engagé.

En France, la crainte des abus des bureaux payants, beaucoup plus qu'un véritable désir d'unifier le marché du travail, a été la cause des diverses propositions qui ont été présentées ces dernières années en faveur d'un monopole de placement réservé aux offices publics. Cependant ces abus, depuis la guerre, doivent s'être atténués par le fait même de l'extension prise par le placement public. Car comment croire que le gérant du bureau payant pourra continuer de rançonner à sa guise le chômeur, si celui-ci a désormais les moyens de s'adresser à des établissements autrement puissants dont les renseignements seront gracieux. Comment penser que les préposés des offices publics ne seraient pas les premiers à être informés des pratiques abusives, et négligeraient d'en aviser les autorités en vue de sanctions. Les ouvriers qui demeureraient dupes seraient dans ces conditions des victimes bien volontaires.

Autrement plus sérieux est l'argument qui représente l'activité des offices privés et des sociétés comme de nature à nuire à l'harmonie du placement général. Il est certain que la coexistence de diverses institutions poursuivant le même but, enlève aux bureaux publics les moyens d'être maîtres du marché du travail et de modifier la composition de ce dernier avec une précision mathématique. Mais cette certitude l'établissement du monopole ne suffirait pas à la donner. Il faudrait pouvoir tenir compte de la masse des placements directs dont il est impossible d'avoir connaissance : seule la déclaration des emplois vacants, rendue obligatoire sous peine de sanctions sévères, réaliserait l'unité absolue. Et si cette mesure était prise, nous ne voyons pas en quoi les institutions privées ou corporatives pourraient nuire à l'organisation rationnelle du marché du travail.

Sans doute, l'œuvre du placement est avant tout une œuvre d'intérêt public. Mais il serait possible de citer maints exemples où l'activité des particuliers est venue se juxtaposer à celle des fonctionnaires; bien souvent, loin d'être une entrave, elle a été soit une aide, soit un stimulant.

Il faudrait d'ailleurs songer qu'un monopole en cette matière constituerait de la part de l'Etat un engagement solennel de parer aux crises industrielles et d'assurer à toute la main-d'œuvre un

travail rémunérateur. Veut-on dès lors revenir aux ateliers de charité de 1848 et aux abus qui les ont signalés [1] ?

B) *La création d'un Office national de l'immigration n'est pas désirable.*

A quelles préoccupations répond la création d'un office national autonome ? On a voulu mettre dans les mêmes mains des services répartis entre de nombreux départements ministériels. La dispersion actuelle des opérations relatives à l'immigration était apparue comme nuisible parce que de nature à subordonner l'œuvre générale aux conceptions spéciales, propres à chaque ministère d'après la nature de ses attributions. Tel jour, par exemple, le Ministère de l'Agriculture, à la recherche de cultivateurs, permettra l'entrée d'étrangers, alors que l'industrie regorgeant de chômeurs serait désireuse d'en reclasser quelques-uns dans l'agriculture. Telle autre fois, le Ministère du Travail, soucieux de recruter des spécialistes, provoquera l'immigration d'ouvriers originaires de pays dans lesquels sévissent de graves maladies contagieuses.

Les problèmes relatifs à l'immigration sont étroitement subordonnés les uns aux autres. Ils forment un tout dont, à juste titre, on a considéré qu'un seul et même service devait connaître.

Mais, cette conception admise, on a poussé plus loin le désir d'unifier. Certains auteurs ont cru que l'unité dans l'action ne serait respectée qu'en évitant au service d'immigration d'avoir à

(1) Nous négligeons volontairement la question de la dépense qui résulterait du rachat des bureaux payants. Il est vrai que M. Pic (traité de Législation industrielle) considère que c'est un tort d'assimiler un office payant à un office ministériel. La valeur vénale de celui-ci est affirmée par les textes, le droit de présentation a été rétabli au profit des officiers ministériels par la loi du 26 avril 1916 en échange d'un service pécuniaire que leur demandait l'Etat. Au contraire, avant la loi de 1904, aucun texte ne reconnaissait le droit de propriété du placeur. La condition légale du placeur bénéficiaire d'une autorisation se rapproche de celle du concessionnaire d'un domaine public, toujours menacé d'une reprise brusque de la dépendance du domaine qu'il occupe. Par ailleurs, il existe dans notre législation des quantités d'exemples d'industries supprimées sans indemnité : La fabrication d'absinthe, de la céruse. M. Rameil (*J. Off.*, 1917, doc. p. 1980), propose de distinguer parmi les placeurs :

A) Ceux qui tenaient leur bureau avant 1904 ou l'ont reçu en héritage et qui n'auraient droit à aucune indemnité en cas de suppression.

B) Ceux qui les ont acquis à titre onéreux depuis 1904 et qui, au moment de l'achat, ont pu envisager le droit à l'indemnité promise par la loi. Ceux-là devraient être indemnisés.

solliciter les mesures nécessaires auprès de chaque ministère intéressé. Dès lors, ils ont estimé indispensable de créer un office de l'immigration doué d'une large autonomie financière et placé sous la direction d'un chef de service auquel était donné pouvoir de décider et d'accomplir tous actes relatifs à l'immigration, en particulier de négocier avec l'étranger.

Il semble qu'à cet égard, ils se soient abusés. En premier lieu, il est impossible de laisser aux directeurs de l'Office un pouvoir propre pour discuter la teneur des conventions entre Etats, relatives à l'immigration. Tout se tient en matière de politique extérieure, et les questions d'immigration pendantes ne sont pas sans influence sur les rapports entre les peuples intéressés, de même qu'elles ne sont pas sans être influencées par eux. Il appartiendra donc toujours aux Gouvernements et à eux seuls de régler entre eux les conditions de sortie ou l'admission de leur main-d'œuvre.

En second lieu, il ne faudrait pas perdre de vue les conséquences graves qui peuvent résulter d'une trop importante introduction de main-d'œuvre et qui ont été exposées plus haut. « C'est « une raison, écrit M. Gauthier, pour que tous les avis utiles soient « recherchés auprès des commissions, des conseils ou, si l'on veut, « d'offices. C'est aussi une raison pour que la responsabilité des « décisions reste à l'autorité centrale et celle de l'exécution à un « service public normal, en cas de difficultés intérieures ou extérieures, il ne suffirait pas d'invoquer la délibération d'un con- « seil d'administration d'office, irresponsable en fait, il faudrait « agir » [1].

En résumé, il apparaît impossible qu'un Gouvernement se laisse engager sans contrôle par les décisions d'un office d'immigration autonome.

Au surplus, main-d'œuvre nationale et main-d'œuvre étrangère constituent au même titre le marché du travail. Pour que ce dernier soit un, il faut que les services qui s'occupent de chacune de ces mains-d'œuvre puissent collaborer étroitement et ordonner leur activité suivant un plan général. Les meilleures institutions pour assurer l'immigration seront celles qui s'adapteront les mieux aux organismes établis pour la main-d'œuvre nationale.

(1) Gauthier, *op. cit.*, p. 84.

C) *La création d'offices autonomes pour la main-d'œuvre française doit-être écartée.*

En quoi consisterait tout d'abord cette autonomie ? Malgré quelques différences de conceptions, l'office départemental ou municipal, suivant les cas, se présenterait, dans la généralité des projets, comme un établissement doué d'un budget propre alimenté par les cotisations et dons des particuliers ou de groupements professionnels, bénéficiant des subventions de l'Etat, des départements et des communes. Son administration serait assez semblable à celle des hospices ou bureaux de bienfaisance. Une commission administrative réglerait le budget en recettes et dépenses, et assurerait le contrôle technique de l'établissement. Un ordonnateur et un comptable particuliers à l'office seraient désignés, tous deux chargés d'assurer la gestion financière en respectant les règles de la comptablité publique. Le directeur aurait une entière indépendance technique, sous la seule surveillance de la commission.

Quels avantages a-t-on fait ressortir en faveur de ce système ? Tout d'abord la possibilité d'alléger les charges du placement en recueillant des dons et legs plus nombreux. Il est certes un fait indiscutable : le particulier n'aime pas donner directement à l'Etat et préfère secourir des établissements publics doués d'un budget propre. Il sait que sa générosité sera d'autant plus utile et appréciée qu'elle s'adressera à un service jouissant d'une plus maigre dotation. Il évite donc les caisses de l'Etat qui seraient un gouffre dans lequel paraîtraient infimes ses bienfaits, il recherche les petites institutions qu'il a vu fonctionner, dont il connaît les ressources et les besoins.

Mais le désir de s'attirer les donations particulières paraît avoir pris une importance exagérée dans les projets d'organisation du placement. En vue de dons et legs hypothétiques [1], l'Etat renoncerait au contrôle d'un service très onéreux pour lui et intéressant au plus haut point la paix intérieure du pays. Personne ne conteste que toute organisation du placement public devra s'établir en presque totalité grâce aux subsides de l'Etat, des départements et des communes.

(1) L'Office national de la main-d'œuvre agricole qui bénéficie de la confiance des grandes associations agricoles, recevait d'elles, en 1920, une subvention annuelle globale de 3.500 francs, alors que l'Etat lui accordait une subvention de 24.000 francs. On peut mesurer à ces chiffres l'importance des contributions à escompter pour le placement général.

Cette affirmation n'est-elle pas déjà entrevue dans l'expression ressées abandonneraient-elles la gestion de leurs droits à des parti- « placement public ». Pourquoi, dès lors, les collectivités intéculiers en fait irresponsables ?

On croit plus expédient de remettre la charge de la fonction à ceux-là même pour lesquels elle était instituée, et cette conception est conforme à une tendance générale de notre droit administratif actuel (1). Certains esprits ont pensé que les méthodes seraient mieux appropriées aux fins proposées si leur application dépendait de ceux qui sont qualifiés pour y recourir : les employeurs et les employés. Peut-on espérer semblable résultat ? Est-on en droit de penser qu'il suffit de confier un service public à des industriels pour que sa gestion prenne immédiatement une impulsion nouvelle. Ce qui fait le mérite de l'exploitation commerciale c'est l'intérêt immédiat et direct que son chef a dans son succès. Rien de semblable ici. La création d'offices autonomes n'apporterait pas cet élément important. Le placement continuerait à être effectué par des préposés jouissant d'un traitement fixe et n'ayant aucun avantage matériel au succès de leurs opérations. L'administration de l'établissement serait entre les mains des membres bénévoles d'une commission qui, à l'exception des jetons de présence dont ils pourraient bénéficier, n'auraient également aucun intérêt personnel à la bonne gestion. Nous sommes d'ailleurs convaincus que,

(1) La conception des offices autonomes jouit d'une grande faveur, les institutions se multiplient avec une rapidité extraordinaire : Offices de pupilles de la nation, comités de mutilés, office national des recherches scientifiques, chambres d'agriculture, office national de météorologie, comité des habitations à bon marché, et tant d'autres, usent des subventions publiques qu'ils utilisent à leur manière. Le moindre mal est d'avoir ainsi multiplié le nombre des fonctionnaires en se refusant à utiliser les cadres administratifs existants ; les plus graves conséquences sont d'avoir enlevé au pouvoir exécutif l'intégrale application des lois. Il semble que le pouvoir législatif se soit défié de l'exécutif ; bien mieux, il semble que ce dernier se soit défié de lui-même. Les intérêts généraux ont été ainsi sacrifiés aux intérêts particuliers d'un groupe que pouvaient seuls connaître les conseils d'administration des offices autonomes. C'est là une situation regrettable. Elle le sera davantage quand l'expérience aura montré que ces intérêts particuliers sont très variables et appréciés de façon très différente, quand on aura reconnu que la création d'offices a eu pour premier résultat de transporter dans la vie courante et l'administration de petits organismes, les luttes politiques qui les auraient probablement épargnées. Les nombreuses difficultés soulevées récemment au sein des offices de pupilles de la nation ou des comités de mutilés, peuvent facilement illustrer ces considérations.

dans la généralité des cas, le dévouement de chaque individu suppléerait le manque d'intérêt. Est-ce là toutefois une base suffisante pour étayer toute une organisation aussi importante que celle du placement ?

Par ailleurs, qui ne voit l'inconvénient de l'établissement d'un certain nombre d'offices autonomes, jouissant d'une individualité propre, de méthodes techniques personnelles. Chacun d'eux demeurera isolé, parce qu'au-dessus de l'ensemble n'existera aucun organisme doué d'une autorité suffisante pour imposer des règles communes et des échanges de renseignements continus. Cette solution atteindrait le résultat contraire à celui que nous recherchons : unifier le marché du travail, en assurant la centralisation rigoureuse des offres et demandes d'emploi par un réseau de bureaux de placement hiérarchisés et répartis sur tous les points du territoire. L'autonomie fait disparaître la hiérarchie entre les offices et cette hiérarchie nous paraît indispensable à une organisation rationnelle du placement.

Il ne faudrait cependant pas tomber dans un excès contraire, et, pour avoir voulu un réseau d'offices uniformes, soigneusement reliés entre eux, nier l'intérêt de rechercher la satisfaction des besoins locaux. Les bureaux publics de placement doivent être agencés et fonctionner de façon à répondre aux nécessités et aux habitudes locales mais seulement dans la limite où les modifications utiles ne sont pas susceptibles de nuire à l'ensemble du système établi dans le pays. Dans ces conditions, la commission paritaire peut jouer un rôle utile, si son autorité est limitée à contrôler l'activité des préposés et à faire connaître aux agents du placement les besoins de l'industrie régionale et les moyens de les satisfaire. Pour assurer cette double fonction de surveillance et de conseiller, il ne nous paraît pas utile que la commission paritaire soit transformée en commission administrative d'un établissement autonome. Ce serait lui donner, à notre avis, des pouvoirs excessifs. Mais il nous paraît désirable qu'elle jouisse d'une certaine autorité sur le personnel, de façon à accroître le poids de ses décisions. Elle pourrait ainsi bénéficier d'un droit de présentation pour la nomination et l'avancement des préposés et employés.

D) *L'organisation du placement public doit être réalisée par des services d'Etat.*

La politique du travail exige une action interrégionale ainsi qu'une pénétration interprofessionnelle. Elle ne peut se réaliser, comme on l'a vu, que par l'unité du marché du travail dans l'ensemble du pays. L'orientation professionnelle, les déplacements de main-d'œuvre exigent la connaissance de ce marché et de sa situation. Dans ce cadre, et proportionnellement à lui, l'action des offices publics doit être déterminée : leurs opérations ne sauraient tendre à une organisation rationnelle du travail que si elles tiennent compte du marché national et sont conformes à une politique d'ensemble. Avec les grandes facilités de circulation dont nous jouissons actuellement, les offices qui ne suivraient pas des directives communes s'exposeraient à se neutraliser mutuellement (1).

L'Etat est le premier intéressé dans la question. Sans doute le chômage peut avoir des répercussions locales douloureuses, mais son influence sur la production nationale, sur l'activité industrielle des autres centres plus ou moins solidaires, les courants d'opinions qu'il est susceptible d'engendrer et qui intéressent au plus haut point la sûreté générale, sont autant d'éléments qui doivent préoccuper le Gouvernement.

Si donc le marché du travail doit être unique dans le pays, si à cet état de choses l'Etat a plus d'avantages que toute autre collectivité, on comprend difficilement qu'il n'ait pas songé à réaliser par lui-même les institutions dont il obtenait à grand'peine la création de la part des communes et des départements. Si le placement est un service d'intérêt national, il doit être assuré par l'Etat (2).

Que dirait-on si demain l'Etat venait demander aux communes d'administrer elles-mêmes leurs bureaux postaux et d'assurer par leurs propres moyens l'acheminement de leurs corrspondances sur les autres bureaux ? Ce fractionnement d'un service public paraîtrait constituer une singulière désorganisation. Il en est du service de placement comme du service des postes dont le fonctionnement implique à la fois unité d'action et établissement de ramifications nombreuses réparties sur le territoire de telle sorte

(1) Il ne servirait à rien par exemple qu'un office public partiquât une politique de retour à la terre si d'autres établissements persistaient à recruter dans les milieux agricoles les manœuvres de l'industrie dont ils ont besoin.

(2) En Angleterre, une loi de 1909 a créé un réseau de Bourses du Travail et de bureaux de placement fonctionnant entièrement comme service d'Etat.

qu'un bureau fonctionnant dans une commune a moins pour objet de satisfaire les besoins locaux que de permettre les opérations des autres bureaux auxquels il est relié.

L'Etat doit modeler le service de placement sur celui des postes. Dans bien des cas, d'ailleurs, il pourra avantageusement recourir à ses bureaux postaux pour compléter le réseau de placement qu'il doit établir. Au lieu d'exiger la tenue de registres dans les mairies des petites localités, pourquoi ne pas prescrire aux facteurs et receveurs d'accepter les déclarations d'offres et demandes d'emplois ? Elles seraient consignées sur des registres spéciaux tenus à la disposition du public, et feraient l'objet d'un relevé hebdomadaire adressé à l'office départemental. Heures de bureau plus pratiques (les mairies des petites communes ne sont ouvertes que quelques heures par jour), certitude absolue que la compensation interlocale serait tentée, tels seraient les premiers avantages que présenteraient le concours des postes à l'œuvre de placement général.

Dans les villes, il serait, par contre, nécessaire de créer un service distinct dans une installation spéciale; de même au chef-lieu de département pour le placement interdépartemental, l'administration des Postes ne participant plus au placement en raison d'une impossibilité de fait évidente.

Certains auteurs avaient songé à confier l'ensemble du service à l'Inspecteur départemental du Travail [1]; on y voyait l'occasion de réunir entre les mêmes mains les services différents du Ministère du Travail. Ce choix nous paraîtrait des plus regrettables. Sans contester la haute valeur d'un personnel qui a fait ses preuves, il est certainement des moins qualifiés pour prendre la direction du service que nous projetons. Réduit à un très faible effectif, il est en effet déjà surchargé de travail et ne pourrait se consacrer suffisamment aux opérations de placement. Par ailleurs, il est chargé de faire respecter les lois relatives à la protection des travailleurs, il sévit fréquemment contre des employeurs ou des employés, il est exposé à des difficultés avec les départements et les communes. Imagine-t-on dès lors que puisse lui être confié un travail de placement, œuvre toute de conciliation et de rapprochement.

Dans les villes et les chefs-lieux de département, il y aurait lieu notamment de recruter un personnel approprié, apte à saisir la

(1) V. *Journée industrielle*, 27-28 février 1921 et 6-7 mars 1921.

situation du marché du travail et préparé aux opérations d'orientation.

Il ne faudrait pas s'effrayer des conséquences budgétaires de semblables mesures. En 1921, les dépenses totales du placement se sont élevées à 5.667.892 fr. 26, dont 1.461.614 fr. incombaient à l'Etat et 4.201.278 fr. aux départements et communes [1].

Mais la transformation des offices de placement en services d'Etat n'implique pas que les autres collectivités soient dégrevées des charges qu'elles assument. Si l'Etat est le premier intéressé au placement, si l'unité du marché national du travail exige la réalisation d'une organisation dans le cadre de l'ensemble du pays, il n'est pas douteux que départements et communes retireront également un avantage de la réalisation du placement public. Il nous semble donc possible d'exiger leur participation financière, se traduisant par le paiement du petit personnel et la mise à la disposition d'un local pour le bureau. Le personnel jouirait d'un statut uniforme pour toute la France afin de permettre les mutations entre régions. Seuls les directeurs et principaux employés seraient fonctionnaires d'Etat et cette distinction s'inspirerait des précédents qui existent dans les préfectures et dans les divers services qui s'y rattachent : inspection académique, assistance publique, par exemple.

Ainsi conçue, la réforme ne modifierait pas sensiblement la contribution des collectivités intéressées, et aurait, au point de vue économique, une portée incontestable.

(1) *B. T.*, 1922, p. 394.

TITRE III

PROJET DE STATUT ET CONCLUSIONS

Voici maintenant, résumées dans une série de formules, les conclusions qui se dégagent, suivant nous, de cette étude. Nous avons tenu à les faire apparaître pour montrer comment elles peuvent se concilier et servir d'éléments à un plan d'organisation du placement.

A. — Dispositions générales

— Les prescriptions du décret du 25 mars 1852 et de la loi du 14 mars 1904 demeurent en vigueur, en ce qui concerne les bureaux payants et les bureaux gratuits créés par des particuliers ou des associations. Elles sont étendues aux agences théâtrales.

— Dans tous les bureaux de poste des communes dont la population est inférieure à 10.000 habitants, seront créés des registres d'offres et de demandes d'emplois. Les facteurs ruraux au cours de leurs tournées devront accepter et transmettre à leurs receveurs les demandes et offres qui leur seraient exprimées. Dans les villes dont la population est égale ou supérieure à 10.000 habitants, le Gouvernement devra établir un service de placement gratuit, distinct de l'administration des postes.

— Dans les localités qui sont chefs-lieux du département, un service spécial d'Etat coordonnera l'activité des services communaux.

— Le territoire national sera divisé en 6 régions qui auront chacune un service régional chargé d'assurer la compensation interdépartementale, soit à l'intérieur de la région, soit au moyen des ressources des autres régions.

— Il est institué auprès du Ministre du Travail une direction générale du placement qui ne participe aucunement aux opérations

même du placement mais qui est chargée de la gestion des crédits de l'Etat affectés à notre matière, étudie les créations nouvelles de bureaux et centralise les renseignements recueillis par les services déjà institués.

La direction générale est subdivisée en quatre sections dont les attributions sont spécialisées à chacune de ces branches : agriculture, industrie, marine et immigration.

B. — Organisation administrative

a) *La commission paritaire.*

— Les services communaux fonctionnent dans les villes de 10.000 habitants et au-dessus avec l'aide d'une commission dans laquelle employeurs et employés sont en nombre égal. Cette commission est élue pour deux ans sur le principe de la représentation proportionnelle des intérêts professionnels. A cette fin, les membres en sont répartis entre quatre catégories distinctes : agriculture, industrie, commerce, marine, dans la mesure de l'importance de chaque groupe dans la vie locale. L'élection se fait distinctement dans chaque catégorie par les professionnels inscrits sur les listes électorales.

— Le service départemental a pour commission paritaire celle du service communal local à laquelle sont adjoints un représentant patron et un représentant ouvrier par service communal existant dans le département [1].

— Les commissions paritaires des services départementaux comme celles des services communaux prennent connaissance de la situation du marché du travail, émettent des vœux sur le fonctionnement du service de placement et participent à l'administration des offices dans les conditions qui seront fixées plus bas.

— Au service régional n'est attachée aucune commission paritaire.

— Les fonctions des membres des commissions paritaires communales sont gratuites. Il en est de même de celles des membres des commissions des services départementaux. Toutefois des

(1) Ainsi conçue, la commission paritaire de service départemental ne comporterait aucune représentation des intérêts agricoles puisque les petites localités n'enverraient pas de délégués. Pour rétablir l'équilibre, il suffira de permettre que lui soient adjoints des délégués des Chambres d'agriculture, en nombre proportionnel à l'importance de la population agricole du département.

indemnités de déplacement, proportionnelles à la distance effectuée, sont accordées aux délégués des commissions communales.

— A l'exception de celle de l'immigration, chacune des sections de la direction générale est pourvue d'un comité consultatif, composé de membres élus par chacune des catégories correspondantes des offices départementaux. Le nombre de ces membres est fixé par décret.

— La réunion des comités des trois sections ainsi constituées forme le Conseil national de la main-d'œuvre, auquel est adjoint, à titre consultatif, un représentant de chaque ministère.

— Les comités consultatifs ou le Conseil national sont appelés, suivant leur importance, à donner avis sur les questions intéressant le marché national du travail.

b) *Le personnel.*

— Les directeurs des bureaux communaux, les directeurs, inspecteurs et préposés à l'orientation professionnelle des bureaux départementaux, sont nommés par le Ministre du Travail et leur traitement est à la charge de l'Etat.

— Mais ces fonctionnaires ne peuvent recevoir d'avancement sur place qu'après proposition de la commission paritaire. De même, ils ne peuvent être maintenus dans la localité lorsque leur déplacement est à la fois demandé par la commission paritaire de leur service et le représentant des collectivités intéressées : maire ou préfet.

— Le personnel subalterne est à la charge, suivant les cas, des départements ou des communes ou de ces deux collctivités réunies quand le service départemental est établi dans une localité ayant plus de 10.000 habitants et qu'il assure de ce fait le placement communal.

— Le maire ou le préfet a la nomination du personnel subalterne, mais ne peut y procéder que sur proposition du chef de service, après agrément de la commission paritaire.

— Le service régional est uniquement assuré par des fonctionnaires de l'Etat, nommés par arrêté de M. le Ministre du Travail.

— A l'administration centrale, le Directeur général du placement est nommé par décret, sur proposition de M. le Ministre du Travail. Les chefs de section sont désignés par décret, contresigné pour la section agricole par le Ministre de l'Agriculture, pour la

section industrielle par le Ministre du Travail, pour celle des gens de mer par le Sous-Secrétaire d'Etat à la Marine marchande ou le Ministre du Commerce, pour celle de l'immigration par le Ministre des Affaires étrangères.

d) *Les ressources.*

— Sur proposition du Directeur général, le Ministre du Travail délègue au Préfet les crédits nécessaires au mandatement des frais d'administration et des traitements des fonctionnaires locaux et régionaux appartenant à l'Etat.

— Les municipalités ou les départements sont tenus de fournir les locaux nécessaires au fonctionnement des services de placement.

— Lorsque les services sont à la fois départementaux et communaux, les frais d'acquisition et d'entretien des immeubles, de même que les traitements du personnel subalterne sont partagés entre les départements et communes à proportion de leur population respective. La population du département n'est prise en considération que dans la proportion du 1/20e.

— La collectivité qui supporte le plus lourdement les frais a la propriété de l'immeuble de même qu'elle se voit confier le recrutement du personnel..

C. — Fonctionnement technique

a) *La centralisation du placement.*

— Dans les communes où existe un service de placement autre que celui assuré par l'administration des postes, la déclaration des emplois vacants est obligatoire, de même que celle des embauchages effectués sans l'intermédiaire des offices de placement.

— Les services communaux doivent envoyer deux fois par semaine, au service départemental, la liste numérique établie par profession, des offres et demandes d'emplois non satisfaites dans la commune. Une fois par semaine, le service départemental envoie à l'office régional le relevé des opérations faites dans le département et des demandes qui n'ont pu être accueillies. Une fois par mois, les services régionaux informent la direction régionale de la situation du marché du travail dans leur secteur, et statistique en est dressée à l'*Officiel* pour l'ensemble du pays.

b) *Le sectionnement professionnel.*

— Sur proposition des commissions paritaires intéressées, le service régional peut décider la création de certaines sections professionnelles et imposer aux municipalités ou aux départements leur participation financière dans les conditions qui ont été fixées ci-dessus pour les services de placement général.

Sauf à Paris, les sections professionnelles ne constituent pas des bureaux distincts et ne possèdent aucune commission paritaire; elles sont toutefois placées sous la surveillance de délégués de la commission paritaire du service général.

A Paris, chaque section est érigée en bureau et dispose d'une commission paritaire qui lui est propre.

— La création d'une section agricole est obligatoire dans chaque service départemental.

— Est également obligatoire l'établissement d'une section de gens de mer dans les villes maritimes où existe déjà un service de placement général. En raison de la nature spéciale de leurs opérations, les sections de gens de mer sont tenues à échanger entre elles régulièrement des renseignements sur les offres et demandes d'emplois qu'elles reçoivent.

— L'activité de toutes les sections créées est contrôlée et réglée par le chef du bureau général de placement et par la commission paritaire de ce service.

c) *Les méthodes de placement et le contrôle de la gestion.*

— La technique des opérations de placement est fixée par des instructions du Directeur général ou des chefs de section de l'Administration centrale.

— Le contrôle de la gestion des préposés est assuré par les commissions paritaires. A cette fin, celles-ci sont convoquées une fois par mois pour les services communaux, une fois tous les deux mois pour les services départementaux. Chaque comité consultatif est réuni au moins une fois par trimestre et le Conseil national de la main-d'œuvre deux fois par an.

A ces diverses assemblées, le chef de service responsable présente un rapport sur la situation du marché du travail dans la circonscription qui lui est confiée.

D. — La politique a l'égard du marché du travail

a) *L'immigration.*

— La section d'immigration crée et administre les centres d'hébergement de la main-d'œuvre étrangère, les missions de recrutement dans les pays d'émigration. Elle prépare les bases des accords internationaux qui doivent être poursuivis par le Ministre des Affaires étrangères.

— Elle gère une caisse spéciale destinée à faire l'avance des frais de transport aux ouvriers étrangers.

— Sauf veto de M. le Ministre du Travail, le Conseil national de la main-d'œuvre jouit d'un pouvoir propre pour déterminer les catégories professionnelles de travailleurs dont l'admission en France est autorisée.

— L'ouvrier étranger admis en France comme spécialiste dans une profession pour laquelle l'immigration est autorisée ne saurait s'employer par la suite dans un corps de métier pour lequel les immigrants ne sont pas acceptés.

— Les services de placement, à quelque catégorie qu'ils appartiennent, doivent veiller à réserver la priorité d'emploi à la main-d'œuvre française sur la main-d'œuvre étrangère.

b) *Les déplacements de la main-d'œuvre française.*

— Les services régionaux s'efforcent d'établir la compensation interdépartementale et interrégionale, en mettant en rapport les services intéressés. Leur rôle ne se borne pas à l'établissement de statistiques mais s'étend à l'application de toutes les mesures de nature à réaliser l'équilibre du marché du travail.

— Ils délivrent, aux ouvriers placés hors de leur domicile, des réquisitions de transport à demi-tarif pour se rendre avec leur famille dans la ville où ils sont embauchés.

— Ils gèrent un fonds de roulement qui leur permet de consentir aux ouvriers des prêts d'honneur dont le montant est limité au demi-tarif du transport, demeuré à la charge de l'ouvrier, et aux premières avances de fonds qui seront nécessaires au travailleur pour prendre possession de son emploi.

— Pour l'agriculture, ils créent des équipes de travailleurs saisonniers, en assurent leur roulement et leur hébergement pendant les jours où elles sont inemployées. Ils récupèrent leurs débours

par des retenues sur les salaires ultérieurs, retenues opérées dans la stricte limite des sommes avancées.

c) *La valeur professionnelle des ouvriers.*

— Les directeurs des services de placement sont membres de droit des commissions d'examen appelées à délivrer les certificats de fin d'apprentissage aux jeunes ouvriers.

— A charge de famille égale, ils sont tenus de placer de préférence les ouvriers pourvus de ce certificat.

d) *Orientation professionnelle.*

— Tout enfant âgé de moins de 13 ans est tenu de subir un examen d'orientation professionnelle. A cette fin, est attaché à chaque service départemental un employé spécialisé dans les questions d'orientation. Cet employé visite les écoles des villes d'une population égale ou supérieure à 3.000 habitants. En compagnie du médecin de l'établissement et de l'instituteur, il examine les enfants sur le point de terminer leurs études scolaires. L'avis qu'il donne est consigné sur un bulletin adressé aux parents.

— Un second examen d'orientation a lieu dans les écoles d'apprentissage pour les élèves qui ont une année d'enseignement. L'avis donné est remis à l'intéressé.

— Dans les deux cas, les avis doivent constituer des indications et des conseils rédigés avec le plus grand tact et la plus sage prudence. L'enfant reste libre de choisir sa carrière. L'orientation professionnelle n'a pour but que de rendre plus conscinte sa détermination.

— Il est créé un Institut de recherches relatives à l'orientation professionnelle. Les préposés des bureaux départementaux devront en avoir suivi les travaux pendant une certaine durée.

Un service d'Etat, soigneusement ramifié dans le pays, établi grâce à la contribution matérielle des départements et des communes, conçu de façon à respecter les intérêts professionnels locaux, mais aussi de manière, en cas de conflit, à faire triompher l'intérêt général, telles sont, nous semble-t-il, les pensées directrices en cette matière.

Pour assurer l'unification du marché du travail qu'impose l'organisation rationnelle de la production, il a été nécessaire

d'accroître le champ d'activité des bureaux de placement. Cette extension n'est pas allée sans porter atteinte à la liberté privée. La déclaration obligatoire des emplois vacants, l'examen d'orientation professionnelle obligatoire, la priorité d'emploi réservée aux ouvriers pourvus d'un certificat d'aptitude professionnelle sont apparus comme des instruments indispensables aux services chargés de la répartition de la main-d'œuvre nationale. Ces mesures n'auraient pas été sans effrayer autrefois les rédacteurs du Code civil.

A l'heure actuelle, elles n'étonnent plus ceux qu'elles concernent. La liberté de l'industrie pendant ces dernières années a subi de nombreuses restrictions en vue du bien de la société en général ou des ouvriers en particulier. Nous nous sommes habitués à considérer que l'intérêt privé, contrairement au dogme physiocratique, ne correspondait pas nécessairement à celui de la collectivité. Dès lors, pour sauvegarder ce dernier, les prescriptions se sont multipliées, certaines méthodes d'exploitation ou de fabrication reconnues dangereuses ont été interdites. Des études scientifiques ont montré la nécessité de restreindre la durée du travail de l'individu et la loi est venue la limiter. Le repos hebdomadaire était une première étape et le germe du règlement du métier de la corporation.

Les nouvelles dispositions qu'envisage cette analyse sont peut-être moins rigoureuses et par là plus facilement tolérablse. Elles sont peut-être plus grosses de conséquences. L'examen professionnel, dont l'avantage se réduirait à une simple priorité, deviendra rapidement obligatoire le jour où la majorité des travailleurs l'auront subi et empêcheront par leur privilège ceux qui l'auront négligé, d'accéder aux emplois pour lesquels ils postulent. Les services d'orientation professionnelle, dont la technique et les moyens d'investigation se perfectionneront, acquerront une autorité indiscutable et leurs avis finiront peut-être par avoir une force de persuasion absolue. Enfin, qui peut savoir ce que réserve dans l'avenir la déclaration des emplois vacants et l'embauchage obligatoire des mutilés ?

A ces indices, à cette limitation de la liberté individuelle dans le travail, cependant solennellement reconnu par la Révolution française, certains esprits ont voulu voir réapparaître le régime de l'industrie sous la monarchie. La corporation de métiers se reforme-t-elle à la lueur de principes nouveaux ? Les principes ne nous

paraissent guère changés. C'est au nom de l'intérêt général et de la production que s'étaient autrefois groupés des gens d'un même corps de métier. C'est au nom de ces mêmes intérêts que l'Etat intervient de nos jours.

Et déjà s'évoquent à nous les rivalités et les incidents tantôt douloureux, tantôt simplement ridicules auxquels donnèrent lieu autrefois une règlementation trop étroite de l'industrie. Va-t-on, pour avoir voulu trop bien organiser la production, pour s'être attaché à protéger trop soigneusement la main-d'œuvre nationale, retomber dans les excès passés ? Ce serait négliger l'influence moralisatrice que peuvent exercer les services publics de placement; au sein des commissions paritaires, employeurs et employés apprennent à se connaître et acquièrent conscience d'une solidarité professionnelle.

Le travailleur, en présence d'une organisation méthodique du marché du travail, se rend compte et apprécie l'effort accompli pour le tirer de sa misère et lui assurer un gagne-pain régulier. Il n'est plus désormais livré sans défense aux diverses fluctuations de la vie économique et ce sera pour lui une pensée réconfortante que de savoir sa bonne volonté, sa compétence et sa vigueur utilisées au mieux de ses intérêts comme de ceux du pays. Qu'importe dès lors que la corporation réapparaisse, si les conflits ne doivent l'escorter, si l'accord entre patrons et ouvriers doit survivre et même se fortifier grâce à l'arbitrage et à l'action continue de celui qui représente la collectivité : l'Etat.

Vu :
Le Professeur : A. FETTU.

Vu :
Le Doyen : Ch. TURGEON.

Vu pour autorisation d'imprimer :
Rennes, le 2 mai 1924.
Le Recteur : GÉRARD-VARET.

BIBLIOGRAPHIE

1924. Albert Peyronnet. — *Le Ministère du Travail* (Nancy).

1923. E. Gauthier. — *Le marché du travail en France* (Angers).

René Courtin. — *L'organisation permanente du travail et son action.* (Etude sur la Société des Nations, la Conférence du Travail et le Bureau international du Travail.)

Barthélémy Raynaud. — *Manuel de législation industrielle.*

Etienne Martin-Saint-Léon. — *Histoire des Corporations de métiers, depuis leur origine jusqu'à leur suppression en* 1791.

Paul Pic. — *Traité élémentaire de Législation industrielle.*

Procès-verbal de la Conférence régionale des offices publics de placement de la région de Nantes qui s'est tenu au Mans, les 12 *et* 13 *octobre* 1923.

1922. Dr Ed. Claparède. — *L'orientation professionnelle, ses problèmes et ses méthodes.* (Bureau international du travail. Etudes et documents, série J.)

Bureau international du Travail. — *Annuaire international du Travail* (Genève).

— *Emigration et immigration.* — *Législation et traités.*

— *Les méthodes des statistiques de l'émigration et de l'immigration.*

H. Winckler. — *Die Monotonie der Arbeit* (Leipzig).

Procès-verbal de la 1re *Conférence régionale des offices publics de placement de la région de Nantes qui s'est tenue dans cette ville les* 1er *et* 2 *décembre* 1922.

Ministère français de l'Intérieur. — *Dénombrement de la population en* 1921.

O. Lipman. — *Bibliographie des Berufspsychologie* (Leipzig).

Office départemental de la Seine. — *Précis d'orientation professionnelle* (Paris).

Rapports de la seconde Conférence internationale de psychotechnique appliquée à l'orientation professionnelle (Barcelone).

F. Mauvezin. — *Rose des métiers. Traité d'orientation professionnelle* (Paris).

Wilbois. — *La nouvelle éducation française* (Paris).

Mac Kinney et Simons. — *Success through Vocational guidance* (Chicago).

Borremans, Monchamps, Maquet, Vanderœst. — *L'orientation professionnelle* (Bruxelles).

1921. P. Boissonnade. — *Le travail dans l'Europe chrétienne au Moyen Age* (v^e^ au xv^e^ s.) (Paris).

Georges Renard.— *Le travail dans l'Europe moderne* (xv^e^-xviii^e^ s.) (Paris).

Streller. — *Die Berufseignung des kaufmänischen Bureaubeamten* (Leipzig).

J. Fontègne. — *L'orientation professionnelle* (Neufchâtel).

Brewer. — *The Vocational Guidance Movement* (New-York).

B. Muscio. — *Vocational Guidance; A. Review of the Litterature* (London).

Lipman. — *Wirtschaftspsychologie* (Leipsig).

Bureau international du travail. — Les tendances de la législation du travail en Europe depuis la guerre (11 février).

— *L'organisation de l'assurance-chômage et du placement des travailleurs en France* (21 février).

— *L'organisation du placement des invalides par l'obligation de l'emploi dans les services publics et dans les entreprises privées* (25 avril).

Lahy. — *La physiologie du travail professionnel* (Paris).

Lavigne. — *Les offices publics de placement* (Parlement et opinion).

Bunle et Laurence. — *Les migrations internationales de* 1901 à 1920. (Bulletin de la statistique générale de la France d'octobre 1921.)

1920. J. Fontègne. — *Education et orientation professionnelle.* (Bull. de l'Ass. franç. pour la lutte contre le chômage, Paris, n^os^ 38 et 39.)

Link. — *Employment psychologie* (New-York).

Millerand. — *L'effort et le devoir français* (Paris).

Henri Hauser. — *Travailleurs et marchands dans l'Ancienne France* (Paris).

— *Ouvriers du temps passé* (Paris).

Léon Bourgeois. — *La politique de la prévoyance sociale* (Paris).

D^r^ Claparède. — *Psychologie de l'enfant* (Genève).

— *L'école sur mesure* (Lausanne).

— *Tests d'aptitude* (Genève).

— *De la constance des sujets à l'égard des tests d'altitude* (Arch. de psychol., vol. XVII).

D^r^ Godin. — *Manuel d'anthropologie pédagogique* (Neufchâtel et Paris).

Mœde. — *Experimentelle Marsenpsychologie* (Leipzig).

Yoakum and Yerkes. — *Army mental tests* (New-York).

H. Pieron. — *L'examen des Aviateurs* (Année psychol., vol. XXI, Paris).

D^r^ Sand. — *Rapport de la Commission d'enquête envoyée par le*

Gouvernement belge pour étudier le taylorisme aux Etats-Unis (Bruxelles).

Albert Sauzède. — *La lutte contre le chômage* (Bull. du Syndicat patronal des Constructions mécaniques et navales de Nantes et de la Loire-Inférieure).

Bureau international du Travail. — L'action gouvernementale dans la lutte contre le chômage en Italie (13 novembre).

— *L'action de l'administration fédérale dans la lutte contre le chômage en Suisse* (13 novembre).

Léon Guillet et Jean Durand. — *L'industrie française: l'œuvre d'hier, l'effort de demain.*

Bureau international du Travail. — Les conditions du travail dans la Russie des Soviets.

1919. Omer Buysse. — *Une université de travail.*

Fontègne et Solari. — *Le travail de la téléphoniste.*

Piorkowski. — *Die psychologische Methodologie.*

Ministère du Travail. — Travaux des commissions mixtes départementales pour le maintien du travail national (Paris).

Lipman. — *Psychol. Berufberatung* (Berlin).

Parsons. — *Choosing a vocation* (London).

Henri Sellier et Emile Deslandres. — *La constitution de l'Office départemental de placement et de la statistique du travail de la Seine* (rapport présenté au Conseil général pour la période du 1er novembre 1915 au 30 octobre 1918).

1918. André Lebon. — *Problèmes économiques nés de la guerre.*

Thurstone. — *Variability in heanning* (Psychol. Bull.).

Ministère du Travail. — Enquête des Comités d'action économique (1916-1918).

1917. Jules Aymar. — *Organisation physiologique du travail* (Paris).

Henry Hodges. — Progress of the public employment bureaus (The Annals of the American Academy of political and social science).

Binet et Simon. — *La mesure du développement de l'intelligence chez les jeunes enfants* (Paris).

1916. Lasker. — *The British system of labor exchanges* (Bull. U. S. Bureau of labor Statistics).

Dr Claparède. — *Profils psychologiques gradués d'après l'ordination des sujets* (Arch. de Psychol.).

Edmond Téry. — *Les problèmes économiques de la guerre* (Paris).

1915. Ed. Fusier. — *L'organisation du marché du travail* (Rev. polit. et parlementaire).

1914. Christaens. — *L'orientation professionnelle des enfants* (Bruxelles).

Descœudres. — *Test sur le jugement moral* (Intermédiaire des Educateurs) (Genève).

Ch. Benoit. — *L'Homme de* 1848 (Rev. des Deux-Mondes, 1er fév.).

1913. Münsterberg. — *Psychology and industrial efficiency* (Boston).

Teutsch (Jacques) et Kahm (Paul). — *Quelques documents sur le placement des jeunes filles en Russie.*

Schmit. — *Organisation des bureaux de placement municipaux et situation des ouvriers agricoles étrangers en Allemagne ?*

Varlez-Alfassa. — *Le placement public. Situation actuelle et projet de réforme* (Paris).

De Magnin. — *Bureaux de placement autorisés devant l'opinion* (Paris).

1912. G. Bourgin. — *Contribution à l'histoire du placement et du livret en France* (Rev. polit. janvier 1912).

D. Bellet. — *Le chômage et son remède* (Paris).

E. Payen. — *La réglementation du travail réalisée ou projetée. Ses illusions et ses dangers.*

Bailacq. — *Le placement des travailleurs* (Th. Bordeaux).

Lavieuville. — *La question des bureaux de placement* (Th. Paris).

Dodanthuy et de Lauwereyns de Rosendaele. — *Le placement et sa réorganisation* (Rapport à l'Ass. française pour la lutte contre le chômage) (Paris).

Giuseppe Prats. — *Le protectionnisme ouvrier* (traduit de l'italien par G. Bourgin) (Paris).

Max Lazard. — *Le coefficient du risque professionnel du chômage d'après les trois derniers recensements français* (Paris).

Office du Travail. — Le placement et l'immigration des ouvriers agricoles polonais en France.

Münsterberg. — *Psychology and Wirtschaftsleben* (Leipzig).

Max Lazard. — *Les bureaux de placement en France et à l'étranger* (Réf. sociale, nov.).

Augé-Laribé. — *L'évolution de la France agricole* (Paris).

1911. Bloomfield. — *Vocational Guidance of Youth-Boston Kessler. Die Arbeitsnachweise des Arbeitsgeberverbände* (Leipzig).

Taylor. — *The principles of scientific Management* (New-York).

L. Manouvrier. — *Anthropométrie et aptitudes* (Rev. anthrop.).

Dᵉˢˢᵉ Josepha Yoteyko. — *La science du travail et son organisation.*

De Lavergne et P. Henry. — *Le chômage, causes, conséquences, remèdes* (Paris).

1910. Ch. Franck. — *Les Bourses du Travail et la Confédération générale du Travail* (Paris).

Bernay. — *Auslese und Anpassung der Arbeitesschaft des Grossindustrie* (Leipzig).

Bender. — *La lutte contre le chômage* (Quest. pratiques).

1909. Ch. Picquenard. — *Etude sur l'organisation du placement public en Allemagne* (Paris).

Max Lazard. — *Le chômage et la profession* (Paris).

P. Amblard. — *L'application de la loi du 14 mars 1904* (Th. Paris).

Henri Delacour. — *Etude sur le placement des ouvriers en France* (Th. Rennes).

Ph. DE LAS CAZES. — *Le chômage.*

Olphe GAILLARD. — *Le chômage et l'assistance par le travail* (La Science sociale, avril).

Office du Travail. — Enquête sur le placement des employés ouvriers et domestiques à Paris, depuis la promulgation de la loi du 14 mars 1904.

— Les bureaux municipaux de placement à Paris en 1909.

E. PAYEN. — *Le placement dans certaines professions d'après une enquête récente* (Econ. français, 6 fév.).

1908. IMBERT. — *Le surmenage professionnel* (Année psychol., vol. XIV).

E. PAYEN. — *Le placement à Paris dans certaines professions depuis la loi de 1904* (Econ. français, 7 nov.).

Ch. POUJOL. — *Comment se placer en Autriche-Hongrie, Bohême. Préface de M. Pierre Baudin* (Cahors).

1907. L. HENROTTE. — *La question de l'embauchage* (Th. Rennes).

Préfecture de police. — Etat nominatif des titulaires des bureaux de placement autorisés dans le ressort de la Préfecture de Police et des tarifs en vigueur dans ces bureaux.

1906. VARLEZ. — *Les bureaux de placement officiel* (Musée social).

Gabriel BECCI. — *Le placement des ouvriers et employés des deux sexes et de toutes professions et la loi du 14 mars 1904* (Th. Paris).

Préfecture de la Seine. — Liste des tenanciers des bureaux de placement payants dont les offices ont été supprimés ainsi que le chiffre des indemnités offertes par la ville.

MILLERAND. — *La politique sociale sous la III^e^ République* (Rev. politique et parlementaire).

1905. FONTAINE et PICQUENARD. — *La réglementation nouvelle des bureaux de placement* (Paris).

Ch. POUJOL. — *Etude sur le placement gratuit du français à l'étranger et aux colonies* (Paris).

1904. MARCH. — *Documents sur le chômage.*

Jean JOURDAN. — *Les bureaux de placement d'après la loi du 14 mars 1904* (Th. Paris).

RATHERY. — *Etude juridique sur les bureaux de placement* (Th. Paris).

Léon DE SEILHAC. — *Comment organiser le placement* (L'Action populaire, n^os^ 34).

Louis VARLEZ. — *Rapport sur les bureaux de placement en Allemagne.*

Conrad CARL. — *Die organisation des Arbeitsnachweise in Deutschland* (Leipzig).

THUARD. — *Du placement des ouvriers et domestiques en France et à l'étranger.*

1902. Emile PACAULT. — *La fin du chômage par le partage du travail* (Paris).

Fern. PELLOUTIER. — *Histoire des Bourses du Travail* (Paris).

Le Theuff. — *Histoire de la Bourse du Travail de Paris* (Th. Paris).

De Seilhac. — *Les Syndicats ouvriers. Fédérations. Bourses du Travail* (Paris).

1901. *Office du Travail.* — *Seconde enquête sur le placement des employés, des ouvriers et des domestiques* (Paris).

G. Fagniez. — *Documents relatifs à l'histoire de l'Industrie et du Commerce de la France.*

G. Sorel. — *L'avenir socialiste des Syndicats* (Paris).

1900. Charles Gide. — *Rapport du jury de l'Exposition internationale de* 1900.

G. Normand. — *Etude comparée sur le placement en France et à l'étranger* (Th. Paris).

Bard. — *Etude sur les bureaux de placement.*

1899. Pelloutier. — *Les Bourses du Travail* (Rev. polit. et parlementaire, septembre).

Hauser. — *Les indicateurs de travail ou bureaux publics de placement en Allemagne* (Rev. polit. et parlement., t. XXI).

Donat. — *Des institutions de placement* (Th. Grenoble).

Léon Nadaud. — *La question du placement des ouvriers et employés* (Paris).

Office central des œuvres de bienfaisance. La France charitable et prévoyante.

1896. Charbonnel. — *Etude sur le placement des employés, ouvriers et domestiques par les bureaux municipaux* (Nancy).

Marc Honnorat. — *Du placement des travailleurs* (Th. Paris).

1895. Darmusey. — *Le placement* (Paris).

1894. R. Jay. — *L'évolution du régime légal du travail* (Paris).

— *Organisation du travail par les Syndicats professionnels* (Rev. d'Econ. polit.).

1893. De Molinari. — *Les Bourses du Travail* (Paris).

Vanlaer. — *La suppression des bureaux de placement* (Réf. sociale, 16 nov.).

Office du Travail. — *Le placement des employés et domestiques en France, son histoire, son état actuel* (Nancy).

1877. G. Fagniez. — *L'industrie et les classes industrielles à Paris au XIII^e s.).*

1867. E. Levasseur. — *Histoire des classes ouvrières en France depuis la conquête de J. César jusqu'à la Révolution* (Paris).

1853. *Nouveau Dictionnaire de police* (v. Bureaux de placement).

1837. Casimir Mittre. — *Les domestiques en France* (Paris).

An XII. C^te Chaptal. — *De l'Industrie française.*

1765. Piganiol de la Force. — *Description de la ville de Paris.*

1761. Sire de Joinville. — *Miracles de saint Louis.*

1692. Abraham du Pradel. — *Le livre commode des adresses de Paris pour* 1692.

1292. Estienne Boileau. — *Registre des mestiers et marchandises de la ville de Paris.*

PUBLICATIONS ET JOURNAUX A CONSULTER

Journal Officiel.
Bulletin officiel du Ministère du Travail (B. T.), autrefois *Bulletin de l'Office du Travail* (B. O. T.).
Revue internationale du Travail (publication mensuelle du Bureau international du Travail de la Société des Nations).
Informations sociales et *Bulletin Officiel* (publications hebdomadaires du Bureau international).
Revue des études coopératives.
Bulletin de l'Association française pour la lutte contre le chômage.
Revue pratique des assurances sociales et des institutions de prevoyance.
Le Journal de l'Union nationale des Mutilés et Réformés.
La formation professionnelle.
La main-d'œuvre agricole.
Les lois nouvelles (Schaffhauser).
Revue des Deux-Mondes.
La Journée industrielle.
Bulletin du Syndicat patronal des Constructions mécaniques et navales de Nantes et de la Loire-Inférieure.
L'Usine.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION VII

LIVRE I. — Historique du placement 3
Chapitre préliminaire 3

SECTION I. — Le placement direct 7

SECTION II. — Le placement indirect 10

Chapitre I. — Le placement charitable 10

Chapitre II. — Le placement par le groupement des intéressés 11
§ 1. Les compagnonnages 12
§ 2. Les sociétés de secours mutuels 16
§ 3. Les syndicats patronaux, ouvriers et mixtes 18
§ 4. Les Bourses du travail 22

Chapitre III. — Du placement effectué par des tiers en vue d'une rétribution 26
§ 1. Critiques à l'égard du placement payant 27
§ 2. Législation actuelle 28
§ 3. Résultats, statistiques et conclusions 30

Chapitre IV. — Les bureaux municipaux de placement 32
§ 1. Historique jusqu'à la loi de 1904 32
§ 2. La loi de 1904 et les bureaux municipaux 33
§ 3. La circulaire du 14 mars 1910 et le fonctionnement des bureaux municipaux 35
§ 4. Les subventions aux bureaux municipaux 35
§ 5. Résultats statistiques 36

SECTION III. — Conclusion au Livre I 39

LIVRE II. — L'organisation actuelle du placement 45

SECTION I. — L'influence des circonstances de guerre sur cette organisation 45

Chapitre I. — Le chômage à la déclaration de guerre 46
Chapitre II. — Les besoins de main-d'œuvre 47
Chapitre III. — Le placement des démobilisés et des mutilés 50

Section II. — L'organisation administrative des offices de placement public 56
Chapitre préliminaire 56
Chapitre I. — L'office central de placement 58
§ 1. Sa création 58
§ 2. Son rôle 59
§ 3. Sa commission administrative 61

Chapitre II. — Les bureaux départementaux et municipaux 64
§ 1. Définition 64
§ 2. Attributions 65
§ 3. Le personnel 66
§ 4. La commission paritaire 68
§ 5. Le budget 71
§ 6. Réalisation de l'organisation, conclusions 76
Chapitre III. — Les offices régionaux 78
Chapitre IV. — Les offices de placement agricole 81
Section III. — Le fonctionnement technique 89
Chapitre I. — L'installation matérielle 89
Chapitre II. — Le mécanisme du placement 90
Chapitre III. — Les sections professionnelles et les placements spéciaux 95
§ 1. Définition 95
§ 2. Etablissement des sections professionnelles — avantages, inconvénients 96
§ 3. Le placement des marins 98
§ 4. Le placement des mutilés 102
Chapitre IV. — Résultats obtenus par l'organisation actuelle 107
LIVRE III. — La réforme de l'organisation actuelle 111
TITRE I. — La politique du placement 112
SECTION I. — La politique dans l'espace 114
Chapitre I. — L'émigration et l'immigration 115
§ 1. Importance des deux mouvements 115
§ 2. Les problèmes de l'immigration 117
§ 3. Les accords internationaux 118
§ 4. L'organisation française 119
§ 5. Comment s'effectue le placement de la main-d'œuvre étrangère 121
§ 6. Inconvénients et avantages du système français 122
Chapitre II. — Les déplacements de main-d'œuvre à l'intérieur du pays 124
§ 1. Importance et difficulté du problème 124
§ 2. Les placements saisonniers 127
SECTION II. — La politique dans le temps 131
Chapitre I. — L'examen professionnel 131
Chapitre II. — L'orientation professionnelle 133
§ 1. Définition 133
§ 2. Utilité 134
§ 3. Les éléments de l'orientation 136
§ 4. Les services d'orientation professionnelle en France 143
TITRE II. — Les projets de réforme devant les Chambres 149
Chapitre I. — Exposé chronologique 149
§ 1. Proposition Lauche 149
§ 2. Proposition Chéron 150
§ 3. Proposition Strauss 150
§ 4. Proposition des apiculteurs 152

§ 5. Proposition Treignier 152
§ 6. Proposition Rameil 152
§ 7. Arrêt dans les études relatives à l'organisation générale du placement 155
§ 8. Proposition de Warrey sur l'immigration 156
§ 9. Projet de loi portant création d'un office national de l'immigration 157

Chapitre II. — Critique des propositions de lois..... 158

§ 1. Les avantages que doit offrir une organisation rationnelle du placement 158
§ 2. Les projets de réforme exposés assurent-ils ces avantages..... 160
A. Est-il nécessaire de créer un monopole en faveur des offices publics de placement 160
B. La création d'un office national de l'immigration n'est pas désirable 162
C. La création d'offices autonomes pour la main d'œuvre française doit être écartée 164
D. L'organisation de placement public doit être réalisée par des services d'Etat 167

Titre III. — Projet de statut et conclusions..... 170

Bibliographie 179